



00781
18700
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**EL REGIMEN JURIDICO DEL MUNICIPIO
MEXICANO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE :

DOCTOR EN DERECHO

P R E S E N T A :

CARLOS FRANCISCO QUINTANA ROLDAN

MEXICO, D. F.
1990

TOMO I

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

EL REGIMEN JURIDICO DEL
MUNICIPIO MEXICANO

CAPITULO I
CONCEPTOS GENERALES

	PÁG.
1.- CONCEPTO ETIMOLOGICO.....	1
2.- DEFINICIONES.....	3
3.- DOCTRINAS DIVERSAS SOBRE LA NATURALEZA DEL MUNICIPIO...	10
A) ESCUELA SOCIOLOGICA Y JUS NATURALISTA	
B) ESCUELA LEGALISTA	
C) ESCUELA HISTÓRICA O ANGLO-GERMÁNICA	
D) ESCUELA ECONOMICISTA	
E) ESCUELA ADMINISTRATIVISTA	
F) ESCUELA ETNICO-CULTURA	
4.- APRECIACION DE LAS DIVERSAS TEORIAS EXPUESTAS.....	28
5.- ELEMENTOS FUNDAMENTALES DEL MUNICIPIO	29
A) POBLACIÓN	
B) TERRITORIO	
C) GOBIERNO	
D) RELACIÓN DE VECINDAD	
E) AUTONOMÍA	
6.- EL MUNICIPIO EN LA ESTRUCTURA DEL ESTADO.....	30
7.- LA PERSONALIDAD JURIDICA DEL MUNICIPIO.....	34
8.- CREACION, FUSION Y SUPRESION DE MUNICIPIOS.....	45

CAPITULO II

EL DERECHO MUNICIPAL. SU AUTONOMIA CIENTIFICA Y DIDACTICA. SU RELACION CON OTRAS RAMAS DEL DERECHO. SU RELACION CON OTRAS CIENCIAS

	PÁG.
1.- CONCEPTO DE DERECHO MUNICIPAL.....	50
2.- AUTONOMIA CIENTIFICA DEL DERECHO MUNICIPAL.....	56
3.- AUTONOMIA DIDACTICA.....	65
4.- DIVISION DEL DERECHO MUNICIPAL.....	69
DERECHO POLÍTICO MUNICIPAL	
DERECHO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL	
DERECHO FINANCIERO MUNICIPAL	
DERECHO COMPARADO MUNICIPAL	
5.- RELACIONES DEL DERECHO MUNICIPAL CON OTRAS RAMAS DEL DERECHO.....	74
DERECHO CONSTITUCIONAL	
DERECHO ADMINISTRATIVO	
DERECHO FISCAL	
OTRAS ESPECIALIDADES JURÍDICAS	
6.- RELACION DEL DERECHO MUNICIPAL CON OTRAS CIENCIAS.....	76
LA SOCIOLOGÍA	
LA TEORÍA DEL ESTADO	
LA CIENCIA POLÍTICA	
LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN	
LA CIENCIA DEL URBANISMO	
OTRAS DISCIPLINAS	

CAPITULO III
ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO

	PÁG.
1.- ANTECEDENTES REMOTOS DE LA ORGANIZACION DE LOS GOBIERNOS LOCALES.....	79
LAS PRIMERAS CIUDADES	
2.- LA POLIS GRIEGA.....	83
3.- EL MUNICIPIO EN ROMA.....	87
HORIZONTE HISTÓRICO	
DIVERSIDAD DE LOS MUNICIPIOS ROMANOS	
ORGANIZACIÓN DEL MUNICIPIO ROMANO	
PRINCIPALES ORDENAMIENTOS ROMANOS - PARA EL ESTUDIO DEL MUNICIPIO	
4.- EL ANTIGUO MUNICIPIO ESPAÑOL.....	98
INFLUENCIA ROMANA	
INFLUENCIA VISIGODA	
INFLUENCIA ARABE	
5.- POLEMICA SOBRE LA DESAPARICION DEL MUNICIPIO HISPANO- ROMANO-VISIGOTICO EN LA PENINSULA IBERICA.....	104
IDEAS DE HINOJOSA Y DE SÁNCHEZ ALBORNOZ	
IDEAS DE HERCULANO Y DE AZCÁRATE	
6.- LOS FUEROS MUNICIPALES DE LA BAJA EDAD MEDIA.....	109
7.- APOGEO Y DECADENCIA DEL MUNICIPIO ESPAÑOL MEDIEVAL.....	111
LA DERROTA DE LOS COMUNEROS EN LA BATALLA DE VILLALAR	

CAPITULO IV
ORIGENES Y EVOLUCION DEL MUNICIPIO MEXICANO

	PÁG.
1.- ORGANIZACION DE LOS PUEBLOS AMERICANOS EN LA EPOCA PRECOLOMBINA.....	115
SU INFLUENCIA EN EL MUNICIPIO COLONIAL EL CALPULLI AZTECA COMO MUNICIPIO NATURAL	
2.- LA CONQUISTA ESPAÑOLA Y LA FUNDACION DE LOS PRIMEROS MUNICIPIOS AMERICANOS.....	119
LA FUNDACIÓN DE LA VILLA RICA DE LA VERACRUZ	
3.- ORGANIZACION MUNICIPAL DE LA COLONIA.....	130
FUENTES DEL DERECHO MUNICIPAL COLONIAL LA HACIENDA MUNICIPAL COLONIAL	
4.- LOS CABILDOS AMERICANOS COMO PRECURSORES DE LAS LUCHAS DE INDEPENDENCIA.....	143
5.- LOS MUNICIPIOS Y LA LUCHA DE INDEPENDENCIA.....	145
6.- LA CONSTITUCION DE CADIZ (1812) Y EL MUNICIPIO.....	150
7.- LA CONSTITUCION DE APATZINGAN (1814) Y EL MUNICIPIO.....	153
8.- EL REGLAMENTO PROVISIONAL POLITICO DEL IMPERIO MEXICANO DE 1822 Y EL MUNICIPIO.....	154
9.- LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1824 Y EL MUNICIPIO.....	156
10.- EL MUNICIPIO EN EL PERIODO DE LOS REGIMENES UNITARIOS.....	157
LAS LEYES O BASES CONSTITUCIONALES DE 1836 LAS BASES ORGÁNICAS DE 1843	
11.- LA CONSTITUCION DE 1857 Y EL MUNICIPIO.....	160
12.- EL ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO MEXICANO DE 1865.....	163
13.- EL MUNICIPIO EN EL PORFIRIATO.....	165
LOS PRIMEROS AÑOS DEL SIGLO XX	

CAPITULO V
LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917 Y EL MUNICIPIO

	PÁG.
1.- PRINCIPALES PLANES DE LOS CAUDILLOS REVOLUCIONARIOS.....	168
2.- EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916-1917.....	193
PÓLEMICAS SURGIDAS EN LA DISCUCIÓN DEL ARTÍCULO 115	
3.- REFORMAS Y ADICIONES DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL A LA FECHA.....	216
4.- OTROS ARTICULOS CONSTITUCIONALES QUE REGULAN LA ACTI VIDAD DEL MUNICIPIO.....	265
ART. 3° PÁRRAFO PRIMERO Y FRACCIÓN IX	
ART. 5° PÁRRAFO CUARTO	
ART. 27 PÁRRAFO TERCERO Y FRACCIÓN VI	
ART. 31 PÁRRAFO II Y IV	
ART. 36 FRACCIÓN I	
ART. 41 PÁRRAFO FINAL	
ART. 73 FRACCIONES XXIX; XXI-C Y XXIX-G	
ART. 108 PÁRRAFO CUARTO	
ART. 116 FRACCIÓN IV	
ART. 117 FRACCIÓN VIII	
ART. 130 PÁRRAFO DÉCIMO PRIMERO	
5.- EL CASO ESPECIAL DEL DISTRITO FEDERAL Y LA SUPRESION DE SUS MUNICIPIOS.....	273
6.- CARACTERISTICAS DEL MUNICIPIO SEGUN LA CONSTITUCION.....	286

CAPITULO VI
FUENTES DEL DERECHO MUNICIPAL

	PÁG.
1.- APRECIACION GENERAL SOBRE LAS FUENTES DEL DERECHO MUNICIPAL.....	293
2.- FUENTES DE ORDEN FEDERAL.....	298
3.- FUENTES RELATIVAS A LA ENTIDAD FEDERATIVA.....	303
4.- FUENTES ESTRICTAMENTE MUNICIPALES.....	306
A) BANDOS	
B) ORDENANZAS	
C) REGLAMENTOS	
D) CIRCULARES Y OTRAS DISPOSICIONES	
E) LA COSTUMBRE EN MATERIA MUNICIPAL	
5.- FUENTES MIXTAS.....	316
LOS CONVENIOS	
6.- OTRAS FACULTADES LEGISLATIVAS DE LOS MUNICIPIOS.....	318

CAPITULO VII
EL TERRITORIO MUNICIPAL

	PÁG.
1.- APRECIACIONES GENERALES SOBRE EL TERRITORIO.....	321
2.- CONCEPTO DE TERRITORIO MUNICIPAL.....	325
3.- SUS RELACIONES CON EL TERRITORIO NACIONAL Y EL TERRITORIO DE LOS ESTADOS.....	331
FACULTADES TERRITORIALES DEL MUNICIPIO	
4.- GENERALIDADES SOBRE LA DIVISION TERRITORIAL DEL MUNICIPIO.....	338

	PÁG.
5.- LA DESCONCENTRACION TERRITORIAL INTERNA DE LOS MUNICIPIOS.....	341
6.- CONFLICTOS SOBRE LIMITES TERRITORIALES MUNICIPALES.....	344

CAPITULO VIII

LA POBLACION MUNICIPAL Y SUS RELACIONES DE VECINDAD

	PÁG.
1.- GENERALIDADES SOBRE LA POBLACION.....	352
2.- CONCEPTO DE POBLACION MUNICIPAL.....	358
3.- LA VECINDAD Y LA CIUDADANIA MUNICIPALES.....	363
DERECHOS Y OBLIGACIONES	

CAPITULO IX

LA AUTONOMIA MUNICIPAL

	PÁG.
1.- CONCEPTO DE AUTONOMIA MUNICIPAL.....	370
AUTONOMÍA Y AUTARQUÍA. DIFERENCIAS	
2.- APRECIACION DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL COMO PRODUCTO HISTORICO.....	380
CONCEPCIÓN MODERNA DE LA AUTONOMÍA DEL MUNICIPIO	
LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN EL DERECHO POSITIVO EUROPEO Y AMERICANO	
3.- LA AUTONOMIA MUNICIPAL EN EL DERECHO MEXICANO.....	409

	PÁG.
4.- AUTONOMIA POLITICA MUNICIPAL.....	411
5.- AUTONOMIA ADMINISTRATIVA.....	414
6.- AUTONOMIA FINANCIERA.....	419

CAPITULO X
EL GOBIERNO MUNICIPAL

	PÁG.
1.- DIVERSAS FORMA DE GOBIERNO MUNICIPAL.....	423
SISTEMA DE COMISIÓN	
SISTEMA DE ORGANOS DUALES (ALCALDE-CONSEJO)	
SISTEMA DE GERENTE (CITY MANAGER)	
OTRAS FORMAS DE GOBIERNO	
2.- EL MUNICIPIO MEXICANO Y SU GOBIERNO.....	430
3.- EL AYUNTAMIENTO.....	432
4.- EL PRESIDENTE MUNICIPAL.....	447
5.- LOS REGIDORES.....	457
6.- EL SINDICO.....	459
7.- OTRAS AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS DE ELECCION O DE DESIGNACION.....	463
8.- LAS COMISIONES DE GOBIERNO.....	473
9.- LOS AUXILIARES DEL GOBIERNO MUNICIPAL.....	481

CAPITULO XI
ASPECTOS POLITICO-ELECTORALES DEL MUNICIPIO

	PÁg.
1.- GENERALIDADES SOBRE LOS ASPECTOS ELECTORALES DEL MUNICIPIO.....	484
2.- LOS PARTIDOS POLITICOS Y EL MUNICIPIO.....	485
3.- ETAPAS DEL PROCESO ELECTORAL MUNICIPAL.....	490
4.- CALIFICACION DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES.....	516
5.- LOS RECURSOS EN MATERIA ELECTORAL MUNICIPAL.....	525
6.- LA PROPORCIONALIDAD EN LA INTEGRACION DE LOS AYUNTAMIENTOS.....	534
7.- ELECCION DE DELEGADOS, AGENTES O COMISARIOS.....	546

CAPITULO XII

LA DESAPARICION Y SUSPENSION DE AYUNTAMIENTOS.
LA SUSPENSION O REVOCACION DEL MANDATO DE ALGU
NO DE SUS MIEMBROS

	PÁg.
1.- ANTECEDENTES HISTORICO-LEGISLATIVOS.....	550
2.- NATURALEZA JURIDICA DE LA DECLARACION DE DESAPARICION, LA SUSPENSION Y LA REVOCACION.....	559
3.- CAUSALES DE PROCEDENCIA DE ESTOS PROCEDIMIENTOS.....	565
4.- COMENTARIOS A LA REFORMA DE 1983 AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL EN LO CONDUCENTE.....	576

CAPITULO XIII
LA JUSTICIA MUNICIPAL

	PAG.
1.- ANTECEDENTES HISTORICOS Y CONSIDERACIONES GENERALES.....	583
2.- VINCULACION DE LA JUSTICIA MUNICIPAL AL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA.....	590
3.- EL CASO PARTICULAR DE JUECES MUNICIPALES DE ELECCION POPULAR.....	598
4.- EL DEFENSOR CIUDADANO, FIGURA NOVEDOSA EN LA ORGANIZACION MUNICIPAL DEL ESTADO DE COLIMA.....	600
5.- NECESIDAD DE UNIFICAR CRITEROS EN TORNO A LA JUSTICIA MUNICIPAL.....	605

CAPITULO XIV
EL PATRIMONIO Y HACIENDA MUNICIPALES

	PAG.
1.- CONCEPTO DE PATRIMONIO.....	607
2.- LOS BIENES PATRIMONIALES DEL MUNICIPIO.....	608
3.- LOS INGRESOS DE LA HACIENDA MUNICIPAL.....	611
DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES EL PRESUPUESTO DE INGRESOS INGRESOS ORDINARIOS INGRESOS EXTRAORDINARIOS	
4.- EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL MUNICIPIO.....	640
5.- LA CUENTA PUBLICA MUNICIPAL, SU REVISION Y APROBACION.....	641

CAPITULO XV

EL ACTO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL. RECURSOS ADMINISTRATIVOS. PODER DE POLICIA.

	PÁg.
1.- ASPECTOS GENERALES DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	642
2.- EL ACTO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL.....	648
3.- LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS MUNICIPALES.....	649
4.- IMPUGNACION CONTENCIOSA.....	658
5.- EL MUNICIPIO Y EL JUICIO DE AMPARO.....	662
6.- EL PODER DE POLICIA DEL MUNICIPIO.....	663
7.- PERMISOS, AUTORIZACIONES Y LICENCIAS.....	665

CAPITULO XVI

LA ADMINISTRACION MUNICIPAL Y LOS SERVICIOS QUE ATIENDE

	PÁg.
1.- ASPECTOS GENERALES SOBRE LA ADMINISTRACION.....	668
SINÓPSIS HISTÓRICA	
LA ADMINISTRACIÓN COMO CIENCIA	
COMO TÉCNICA	
COMO PROCESO JURÍDICO	
2.- LA ADMINISTRACION MUNICIPAL.....	676
SINÓPSIS HISTÓRICA	
TAREAS ADMINISTRATIVAS DEL MUNICIPIO	
3.- LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.....	681

	PÁG.
4.- NECESIDAD DE UNA CLASIFICACION TIPOLOGICA DE LOS MUNICIPIOS MEXICANOS EN TORNO A SUS SER- VICIOS PUBLICOS.....	703
5.- DIVERSAS FORMAS DE PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.....	713
6.- LA LLAMADA "MUNICIPALIZACION" DE SERVICIOS PUBLICOS.....	715

CAPITULO XVII

PLANEACION, URBANISMO Y ECOLOGIA MUNICIPALES

	PÁG.
1.- EL MUNICIPIO Y LA PLANEACION.....	716
2.- LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS Y EL MUNICIPIO.....	726
3.- LOS FENOMENOS DE CONURBACION Y EL MUNICIPIO.....	742
4.- FACULTADES EN MATERIA DE EQUILIBRIO ECOLOGICO Y PROTECCION AL MEDIO AMBIENTE.....	752
5.- ORGANOS DE AUXILIO EN LA PLANEACION DEL DESARROLLO MUNICIPAL.....	765
A) LOS ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN COMUNITARIA	
B) COMITÉS DE MANZANA	
C) ASOCIACIONES DE COLONOS	
D) JUNTAS DE VECINOS	
E) LOS CONSEJOS DE COLABORACIÓN MUNICIPAL	
F) COMITÉS DE DESARROLLO	
G) JUNTAS PARA EL PROGRESO Y BIENESTAR	
H) LOS MOVIMIENTOS URBANOS POPULARES	

CAPITULO XVIII
EL CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL

	PÁG.
1.- ANTECEDENTES EN LA DOCTRINA EXTRANJERA Y NACIONAL.....	779
2.- CREACION DEL CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES, AHORA CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL.....	785
SUS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS	
3.- ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA.....	793
ORGANOS Y FUNCIONES	
4.- LOS CENTROS ESTATALES DE ESTUDIOS MUNICIPALES.....	803
5.- EL SISTEMA NACIONAL DE FOMENTO A LA REFORMA MUNICIPAL.....	807
6.- APRECIACION GENERAL DEL CENTRO.....	810
CONCLUSIONES.....	813
BIBLIOGRAFIA	

CAPITULO I

CONCEPTOS GENERALES

SUMARIO

1. Concepto etimológico de Municipio. 2. Definiciones. 3. Doctrinas diversas sobre la naturaleza del municipio: a) Escuela Sociológica y Jus Naturalista; b) Escuela Legalista; c) Escuela Histórica o Anglo-germánica; d) Escuela Economicista; e) Escuela Administrativista; y f) Escuela étnico-cultural. 4. Apreciación de las diversas teorías expuestas. 5. Elementos fundamentales del municipio: a) Población; b) Territorio; c) Gobierno; d) Relación de Vecindad; y e) Autonomía. 6. El municipio en la estructura del Estado. 7. La personalidad jurídica del municipio. 8. Creación, fusión y supresión de municipios.

1. CONCEPTO ETIMOLOGICO DE MUNICIPIO.

EL VOCABLO MUNICIPIO PROVIENE DEL LATÍN, SIENDO UNA PALABRA CULTA DE ESE IDIOMA, COMPUESTA DE DOS LOCUCIONES: EL SUSTANTIVO MUNUS, QUE SE REFIERE A CARGAS U OBLIGACIONES, TAREAS, OFICIOS, ENTRE OTRAS VARIAS ACEPCIONES, Y EL VERBO CAPERE, QUE SIGNIFICA TOMAR, HACERSE CARGO DE ALGO, ASUMIR CIERTAS COSAS. DE LA -- CONJUNCIÓN DE ESTAS DOS PALABRAS SURGIÓ EL TÉRMINO LATINO --

MUNICIPIUM (1) QUE DEFINIÓ ETIMOLÓGICAMENTE A LAS CIUDADES EN -- LAS QUE LOS CIUDADANOS TOMABAN PARA SÍ LAS CARGAS, TANTO PERSONALES COMO PATRIMONIALES, NECESARIAS PARA ATENDER LO RELATIVO A -- LOS ASUNTOS Y SERVICIOS LOCALES DE ESAS COMUNIDADES.

DE AQUÍ SE DERIVA EL CONCEPTO **MUNICIPE**, QUE HACE ALUSIÓN A -- LOS PROPIOS GOBERNANTES O A LOS HABITANTES DE LAS CIRCUNSCRIP-- CIONES MUNICIPALES; TAMBIÉN ENCONTRAMOS EL USO FRECUENTE DEL -- TÉRMINO **MUNICIPIA**, PARA REFERIRSE EN GENERAL A TODAS LAS CIUDA-- DES QUE EL DERECHO ROMANO OTORGÓ LA CALIDAD DE AUTÓNOMAS EN SU-- MANEJO ADMINISTRATIVO.

POR OTRA PARTE, DEBEMOS HACER NOTAR EL ORIGEN COMÚN DE ESTE VOCABLO CON OTROS SIMILARES QUE SE REFIEREN TAMBIÉN AL MUNICI-- PIO. ES EL CASO DE LA PALABRA **COMUNE**, QUE ES MUCHO MÁS USUAL - EN EL IDIOMA FRANCÉS (COMUNA) PARA DESIGNAR A LAS CORPORACIONES MUNICIPALES, SU ORIGEN ETIMOLÓGICO SE INSERTA TAMBIÉN EN EL VO-- CABLO LATINO ANTES SEÑALADO Y SIGNIFICA LA COMUNIDAD DE OBLIGA-- CIONES DE UNA CIRCUNSCRIPCIÓN O POBLACIÓN.

EN EL PROPIO IDIOMA LATINO CON FRECUENCIA ENCONTRAMOS OTROS TÉRMINOS ASOCIADOS A ESTOS VOCABLOS, COMO ES EL CASO DE LOS JU-- RAMENTOS COMUNALES O MUNICIPALES (**JURA COMMUNIA**) QUE A DECIR DE - DUTAILLIS, ERAN NECESARIOS PARA LA EXISTENCIA DE LOS MUNICIPIOS,

(1) Cfr. Corominas, Joan y José A. Pascual. Diccionario Crítico y Etimo-- lógico Castellano e Hispánico, volumen IV.

Nota: Las referencias bibliográficas completas aparecen en la parte final.

SEÑALANDO QUE "... SIN ASOCIACIÓN POR JURAMENTO, JURA COMMUNIA, - NO HABÍA MUNICIPIO Y ESA ACCIÓN BASTABA PARA QUE EXISTIESE EL - MUNICIPIO". (2)

COINCIDIMOS CON LA MAYORÍA DE LOS INVESTIGADORES DE LA HISTORIA DE LAS INSTITUCIONES MUNICIPALES EN AFIRMAR QUE EL MUNICIPIO COMO INSTITUCIÓN JURÍDICA Y SOCIAL SURGIÓ CON EL DERECHO ROMANO, PARTICULARMENTE EN EL MOMENTO DE LA EXPANSIÓN DEL IMPERIO EN LOS PRIMEROS AÑOS DE NUESTRA ERA. EN EL GENIO LATINO SE CONJUGARON, POR UNA PARTE, EL CLARO REALISMO POLÍTICO Y, POR OTRA, LA IDEA PRAGMÁTICA DE LA ADMINISTRACIÓN DE LAS CIUDADES, RESULTANDO ASÍ EL ÁMBITO DE LO MUNICIPAL, QUE SE CIRCUNSCRIBIÓ AL MANEJO DE LAS CUESTIONES LOCALES, SIN INTERFERENCIA DE OTRAS ENTIDADES DEL ESTADO, POR ASÍ CONVENIR A LA PROPIA "RAZÓN DE ESTADO" DEL IMPERIO.

2. DEFINICIONES.

MUCHOS Y DE VARIADAS ORIENTACIONES Y MATICES SON LAS DEFINICIONES QUE EN TORNO AL MUNICIPIO EXPONEN LOS ESTUDIOSOS DEL TEMA, NOTÁNDOSE EN ELLOS, SIN EMBARGO, EL SUSTRATO COMÚN QUE TIENE LA INSTITUCIÓN, ESTO ES: EL ASPECTO PROPIO DE LA VIDA LOCAL DE LA COMUNIDAD.

(2) Petit Detaillis. Citado por Reynaldo Robles; El Municipio; p. 64

ALGUNAS DE LAS DEFINICIONES MÁS COMUNES DE NUESTRO VOCABLO EN ANÁLISIS LAS ENCONTRAMOS EN DIVERSAS ENCICLOPEDIAS O DICIONARIOS. EL DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA LO CONCEPÚA COMO - "CONJUNTO DE HABITANTES DE UN MISMO TÉRMINO JURISDICCIONAL, REGIDO EN SUS INTERESES VECINALES POR UN AYUNTAMIENTO".

LA ENCICLOPEDIA ESPASA CALPE SEÑALA QUE EL MUNICIPIO ES: - "UNA SOCIEDAD NECESARIA, ORGÁNICA Y TOTAL ESTABLECIDA EN DETERMINADO TERRITORIO Y QUE TIENDE, CON PERSONALIDAD JURÍDICA DEFINIDA, A LA REALIZACIÓN DE AQUELLOS FINES PÚBLICOS QUE TRASCEN--- DIENDO DE LA ESFERA DE LA FAMILIA NO LLEGAN, SIN EMBARGO, A LA EN QUE SE DESENVUELVEN OTRAS ENTIDADES DE CARÁCTER POLÍTICO - - (PROVINCIAS, REGIONES, ESTADO, UNIÓN DE ESTADOS)". (3)

POR CUANTO HACF A LAS ENCICLOPEDIAS JURÍDICAS, TAMBIÉN ENCONTRAMOS ESTE CONCEPTO, COMO ES EL CASO DE LA JURÍDICA OMEBA, - LA QUE LO DEFINE COMO: "UNA PERSONA DE DERECHO PÚBLICO CONSTI-- TUÍDA POR UNA COMUNIDAD HUMANA, ASENTADA EN UN TERRITORIO DETERMINADO, QUE ADMINISTRA SUS PROPIOS Y PECULIARES INTERESES, Y -- QUE DEPENDE SIEMPRE, EN MAYOR O MENOR GRADO, DE UNA ENTIDAD PÚBLICA SUPERIOR, EL ESTADO PROVINCIAL O NACIONAL". (4)

EL DICCIONARIO JURÍDICO EDITADO POR EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, SEÑALA QUE EL MUNICIPIO ES: -- "LA ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA QUE SIRVE DE BASE A LA

(3) Enciclopedia Universal Ilustrada Europea-Americana Espasa-Calpe, S.A.
Tomo XXXVII.

(4) Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XIX.

DIVISIÓN TERRITORIAL Y ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA FEDERACIÓN. INTEGRAN LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA TRIPARTITA DEL ESTADO MEXICANO, MUNICIPIOS, ESTADOS Y FEDERACIÓN". (5)

YA DESDE LA ANTIGÜEDAD ALGUNOS PENSADORES OBSERVARON A ESTA INSTITUCIÓN, SI BIEN BAJO OTRA DIVERSA APRECIACIÓN, QUE NÓ - LA ROMANA QUE NOS TRASCENDERÍA. EN ESTE SENTIDO ENCONTRAMOS EL CONCEPTO CLÁSICO DE ARISTÓTELES QUIEN EN SU OBRA "LA POLÍTICA"- AFIRMA QUE: "LA PRIMERA COMUNIDAD A SU VEZ QUE RESULTA DE MUCHAS FAMILIAS Y CUYO FIN ES SERVIR A LA SATISFACCIÓN DE NECESIDADES QUE NO SON MERAMENTE LAS DE CADA DÍA, ES EL MUNICIPIO". - (6)

OTRA DEFINICIÓN CLÁSICA ES LA DE TOCQUEVILLE, QUIEN EN "LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA" EXPONE SU IDEA DE LA COMUNA O MUNICIPIO, SEÑALANDO: "LA SOCIEDAD COMUNAL EXISTE, EN TODOS LOS PUEBLOS, - CUALESQUIERA QUE SEAN SUS USOS Y SUS LEYES; EL HOMBRE ES QUIEN FORMA LOS REINOS Y CREA LAS REPÚBLICAS; LA COMUNA PARECE SALIR DIRECTAMENTE DE LAS MANOS DE DIOS", (7)

EN LA DOCTRINA JURÍDICA EXTRANJERA ENCONTRAMOS A IMPORTANTES MUNICIPALISTAS QUE HAN APORTADO SUS DEFINICIONES PARA LA INSTITUCIÓN. AFIRMA, ASÍ, ADRIANO CARMONA ROMAY QUE EL MUNICIPIO ES "...UNA SOCIEDAD HUMANA LOCALIZADA CON CARÁCTER DE PERMA

(5) Diccionario Jurídico IJJ-UNAM, Tomo correspondiente a las letras de la I a la O.

(6) La Política, Libro Primero, Párrafo Octavo.

(7) La Democracia en América, p. 78.

NENCIA EN UN TERRITORIO DETERMINADO, DIRIGIDA POR UNA AUTORIDAD LOCAL, CON EL FIN DE LOGRAR EL BIEN DE SUS INTEGRANTES Y DEL ESTADO AL QUE PERTENECE". (8)

EL AUTOR SUDAMERICANO EFRÉN CORDOVA OPINA QUE EL MUNICIPIO "...ES UNA COMUNIDAD NATURAL Y ESPONTÁNEA, QUE NACE DE LA IMPRESCINDIBLE NECESIDAD DE UNA ORGANIZACIÓN POLÍTICO-JURÍDICA Y ADMINISTRATIVA Y QUE ES RECONOCIDA POR EL ESTADO Y NO CREADA -- POR ESTE". (9)

OTRO AUTOR SUDAMERICANO REYNALDO POLA DICE QUE: "EL MUNICIPIO ES UNA FRACCIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO O DE UN DISTRITO, -- CON RECONOCIMIENTO OFICIAL, DONDE SE HALLAN CONGREGADOS NUMEROSAS FAMILIAS QUE OBEDECEN LAS MISMAS LEYES Y ESTAN SUJETAS A LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA DE UN AYUNTAMIENTO". (10)

EL JURISTA VIENÉS HANS Kelsen AFIRMA EN SU "TEORÍA GENERAL DEL ESTADO" QUE "LOS MUNICIPIOS SON LAS DEMOCRACIAS MÁS ANTIGUAS Y LO ERAN YA EN UN TIEMPO EN QUE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL -- SE HALLABA ORGANIZADA SOBRE BASES ESTRICTAMENTE AUTOCRÁTICAS..." (11)

EL DESTACADO ADMINISTRATIVISTA CARLOS GARCÍA OVIEDO AFIRMA QUE: "EL MUNICIPIO ES UNA AGRUPACIÓN NATURAL DE FAMILIAS, FORMANDO UNA COLECTIVIDAD CON FINES PROPIOS Y POR TANTO DIFERENTES

(8) Notas sobre la autonomía del Municipio, p. 16.

(9) Curso de Gobierno Municipal, p.

(10) Citado por Reynaldo Robles, El Municipio, p. 66.

(11) Teoría General del Estado, p. 294.

DE SUS COMPONENTES INDIVIDUALES, ...SITUADA EN UN TERRITORIO Y QUE SATISFACE NECESIDADES ORIGINADAS POR LA RELACIÓN DE VECINDAD". (12)

A SU VEZ SEÑALA FABIÁN ONSARI QUE: "EL MUNICIPIO TIENE SU RAÍZ, POR ASÍ DECIR, EN EL ORIGEN DE LA CONVIVENCIA SOCIAL. VECINOS O FAMILIAS QUE NECESITAN LLEVAR EN COMÚN ALGUNOS SERVICIOS DEBEN REUNIRSE Y SE ÚNEN PARA REALIZARLOS. CONSERVAR LOS CAMINOS, ENTERRAR A LOS MUERTOS, CREAR UNA ESCUELA, CONSTRUIR UNA IGLESIA, SON PROBLEMAS QUE AFECTAN A LA COMUNIDAD, PROBLEMAS QUE ORIGINAN LA NECESIDAD DE CREAR Y ORGANIZAR DE ACUERDO ESOS SERVICIOS Y, CON EL TIEMPO, LA COMPLICACIÓN DE LA VIDA MODERNA Y LA DIVISIÓN DEL TRABAJO, DETERMINAR NUEVOS PROBLEMAS QUE DEBAN CONTEMPLAR LOS VECINDARIOS". (13)

EL DISTINGUIDO MUNICIPALISTA ESPAÑOL DON ADOLFO POSDA EN SU OBRA "EL RÉGIMEN MUNICIPAL DE LA CIUDAD MODERNA" PRECISA QUE EL MUNICIPIO PODRÍA DEFINIRSE: "...COMO EL NÚCLEO SOCIAL DE VIDA HUMANA TOTAL, DETERMINADO O DEFINIDO NATURALMENTE POR LAS NECESIDADES DE LA VECINDAD". (14)

POR OTRA PARTE, LA DOCTRINA MEXICANA TAMBIÉN HA APORTADO CLARAS DEFINICIONES DE LA INSTITUCIÓN MUNICIPAL. TANTO INVESTIGADORES DEL DERECHO CONSTITUCIONAL O ADMINISTRATIVO, ASÍ COMO SOCIÓLOGOS Y OTROS ESPECIALISTAS NOS PRESENTAN DIVERSOS CONCEPTOS DEFINITORIOS.

(12) Derecho Administrativo, Tomo I, p. 658.

(13) Citado por Mario Colín, en El Municipio libre, p. 22.

(14) Op. cit.; p. 56.

"EL MUNICIPIO -AFIRMA EL DR. MIGUEL ACOSTA ROMERO- EN SÍ CONSTITUYE UNA PERSONA JURÍDICA DEL DERECHO PÚBLICO, EMINENTEMENTE POLÍTICA, CUYA FORMA DE GOBIERNO PUEDE VARIAR DE ACUERDO A LAS MODALIDADES QUE CADA ESTADO ADOPTE SOBRE ESE PARTICULAR". (15)

A SU VEZ EL DOCTOR ANDRÉS SERRA ROJAS REFIRIÉNDOSE A ESTA INSTITUCIÓN SEÑALA: "LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA REGIONAL, LLAMADA POR ALGUNOS AUTORES DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL, ES UNA FORMA DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, ES UNA FORMA DE ORGANIZACIÓN DESCENTRALIZADA, QUE TIENE POR FINALIDAD LA CREACIÓN DE UNA INSTITUCIÓN POLÍTICA, DOTADA DE PERSONALIDAD JURÍDICA, PATRIMONIO PROPIO Y UN RÉGIMEN JURÍDICO ESTABLECIDO POR LA CONSTITUCIÓN EN EL ARTÍCULO 115 Y REGLAMENTADO POR SUS LEYES ORGÁNICAS MUNICIPALES, QUE EXPIDEN LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS..." (16)

EL DOCTOR IGNACIO BURGOA, DESTACADO CONSTITUCIONALISTA, SEÑALA EN SU "DERECHO CONSTITUCIONAL", QUE: "... EL MUNICIPIO IMPLICA EN ESENCIA UNA FORMA JURÍDICA-POLÍTICA SEGÚN LA CUAL SE ESTRUCTURA A UNA DETERMINADA COMUNIDAD ASENTADA SOBRE EL TERRITORIO DE UN ESTADO..." (17)

DON LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ, SOCIÓLOGO Y JURISTA, A SU VEZ EXPONE: "EL MUNICIPIO ES LA CIRCUNSCRIPCIÓN TERRITORIAL MÁS PEQUEÑA DEL PAÍS Y ESTÁ BAJO EL GOBIERNO INMEDIATO Y DIRECTO DEL AYUNTAMIENTO". (18)

(15) Teoría General del Derecho Administrativo, p. 347.

(16) Derecho Administrativo, Tomo I, p. 584.

(17) Derecho Constitucional Mexicano p. 875

(18) Citaco por Mario Colín, op. cit., p. 23.

UNO DE LOS INDUDABLES PIONEROS DEL ESTUDIO DEL MUNICIPIO - EN MÉXICO LO FUE DON MOISÉS OCHOA CAMPOS, QUE ESCRIBIERA VARIAS OBRAS SOBRE TEMAS MUNICIPALES, LA MÁS DESTACADA, SIN DUDA, "LA REFORMA MUNICIPAL", EN DONDE SOSTIENE QUE: "EL MUNICIPIO ES UN EFECTO DE LA SOCIABILIDAD, COMO TENDENCIA ÉSTA A INSTITUCIONALIZAR LAS RELACIONES SOCIALES. SE PRODUCE COMO MEDIATA AGRUPACIÓN NATURAL Y COMO INMEDIATA UNIDAD SOCIO-POLÍTICA FUNCIONAL, AGLUTINADA EN FORMA DE ASOCIACIÓN DE VECINDAD, SIENDO POR EXCELENCIA LA FORMA DE AGRUPACIÓN LOCAL;... "ES FUENTE DE EXPRESIÓN DE LA VOLUNTAD POPULAR Y EN CONSECUENCIA, ATIENDE A SUS FINES - PROPIOS COMO INSTITUCIÓN Y A LOS DE SUS COMPONENTES COMO ASOCIACIÓN DE ÉSTOS". (19)

- NUESTRA DEFINICIÓN:

COMO SE PUEDE OBSERVAR, EXISTEN MUY VARIADOS PUNTOS DE VISTA PARA ENFOCAR LA DEFINICIÓN DE MUNICIPIOS. ALGUNOS AUTORES -- DESTACAN CUESTIONES FORMALES, OTROS CUESTIONES POLÍTICAS, ECONÓMICAS O SOCIOLOGICAS. SIN EMBARGO, SE PERCIBE, EN EL FONDO, LA PREOCUPACIÓN CENTRAL DE TODOS ELLOS POR APRECIAR A ESTA INSTITUCIÓN COMO BÁSICA Y FUNDAMENTAL EN LA CONFIGURACIÓN DE LA VIDA - DE LAS SOCIEDADES.

SIGUIENDO ESTAS MISMAS IDEAS, ESTIMAMOS QUE EL PROBLEMA DE LA DEFINICIÓN DEL MUNICIPIO DEBE ABORDAR NO SOLAMENTE LA ESTRUCTURA FORMAL DE LA INSTITUCIÓN, SINO TAMBIÉN LOS FINES SUSTANTIVOS QUE LA DISTINGAN DE OTRAS FORMACIONES SIMILARES.

EN ESTE SENTIDO, PROPONEMOS QUE: EL MUNICIPIO ES LA INSTITUCIÓN

CION JURÍDICA, POLÍTICA Y SOCIAL, REGIDA POR UN AYUNTAMIENTO, -- QUE TIENE COMO FINALIDAD ORGANIZAR A UNA COMUNIDAD EN LA GESTION AUTÓNOMA DE SUS INTERESES DE CONVIVENCIA PRIMARIA, SIENDO, CON FRECUENCIA, LA BASE DE LA DIVISIÓN TERRITORIAL Y DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE UN ESTADO.

EN ESTA DEFINICIÓN DESTACAMOS VARIOS ASPECTOS: A) QUE EL MUNICIPIO ES UNA INSTITUCIÓN DE CARÁCTER JURÍDICO, POLÍTICO Y SOCIAL; B) QUE EL MUNICIPIO ES UNA INSTITUCIÓN TERRITORIAL, -- PUES CUENTA CON UNA JURISDICCION ESPECIAL DEFINIDA; C) QUE EL MUNICIPIO TIENE COMO FINALIDAD ORGANIZAR LA SATISFACCIÓN DE INTERESES PRIMARIOS RESULTANTES DE LA CONVIVENCIA SOCIAL, ÉSTO ES, QUE SE ORIGINAN POR EL HECHO DE LA VECINDAD DE LOS INDIVIDUOS; -- Y, E) QUE EL MUNICIPIO EN MUCHAS OCASIONES ES CONSIDERADO COMO LA BASE DE LA DIVISIÓN TERRITORIAL Y DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS.

3. DOCTRINAS DIVERSAS SOBRE LA NATURALEZA DEL MUNICIPIO.

EL COMPLEJO UNIVERSO QUE REPRESENTAN LAS INSTITUCIONES MUNICIPALES HA PROVOCADO QUE INVESTIGADORES Y ESTUDIOSOS DE ESTOS TEMAS ASUMAN DIVERSAS Y FRECUENTEMENTE ANTAGÓNICAS INTERPRETACIONES SOBRE SU NATURALEZA Y ESENCIA. EXISTEN TEORÍAS MUY DIVERSAS QUE TRATAN DE EXPLICAR YA UNA U OTRAS POSTURAS; SEÑALANDO LOS ARGUMENTOS HISTÓRICOS Y CIENTÍFICOS QUE CADA TENDENCIA -- HACE SUYOS, PARA FUNDAMENTAR SUS APRECIACIONES, QUE VAN DESDE -- LAS QUE PLANTEAN SU ORIGEN COMO UN FENÓMENO NATURAL, ESPONTÁNEO

Y AÚN DIVINO; HASTA LAS QUE SEÑALAN QUE ÉSTE ES PRODUCTO DE LAS FORMAS EN QUE SE ORGANIZA EL ESTADO DE DERECHO.

LAS TEORÍAS O ESCUELAS MÁS DESTACADAS EN TORNO A LA NATURALEZA DEL MUNICIPIO SON LAS LLAMADAS: A) ESCUELA SOCIOLOGICA Y JUS-NATURALISTA; B) ESCUELA LEGALISTA O DEL DERECHO POSITIVO; - C) ESCUELA HISTÓRICA O ANGLO-GERMÁNICA; D) ESCUELA ECONOMICISTA; E) ESCUELA ADMINISTRATIVA; Y F) ESCUELA ÉTNICO-CULTURAL.

A) ESCUELA SOCIOLOGICA Y JUS-NATURALISTA.

LA BASE DEL PENSAMIENTO QUE SOSTIENE ESTA ESCUELA LA ENCONTRAMOS EN LA VIEJA DEFINICIÓN ARISTOTÉLICA DEL ZON POLITIKON QUE HACE AL HOMBRE UN SER SOCIABLE POR NATURALEZA, LLEVÁNDOLO A FORMAR "UNA AGRUPACIÓN NATURAL DE TIPO LOCAL"; (20) - POR LO QUE, SI LOS INDIVIDUOS CONVIVEN EN UN ESPACIO DEFINIDO, CON NECESIDADES Y OBJETIVOS COMUNES, RESULTA LÓGICO EL SURTI--MIENTO DE UNA COMUNIDAD DE ACCIÓN E INTERÉS. ESTO --HACE PROCLAMAR A PASCAUD, QUE: "LA CONSTITUCIÓN DE LOS-

MUNICIPIOS SE REMONTA AL ORIGEN DE LAS SOCIEDADES. LAS FAMILIAS AL PRINCIPIO DISPERSAS EN LOS ESPACIOS DEL TODO PRIMITIVO, SE REÚNEN OBEDECIENDO A ESA LEY DE LA SOCIABILIDAD QUE ESTÁ EN LA ESENCIA MISMA DEL HOMBRE". Y, AGREGA: "ENSEGUIDA, POR CONSECUENCIA, COMPLETAMENTE NATURAL, EXPERIMENTA LA NECESIDAD DE TENER UNA ADMINISTRACIÓN INTERIOR, DE DARSE INSTITUCIONES QUE PUEDAN PROTEGER LOS INTERESES Y GARANTIZAR LA SEGURIDAD DE LAS PERSONAS, SE EXPLICA ASÍ CÓMO LA ASOCIACIÓN MUNICIPAL SE ENCUENTRA EN TODOS LOS PUEBLOS CIVILIZADOS, DESPUÉS ESOS MUNICIPIOS SE UNIERON A OTROS Y HAN FORMADO LAS NACIONES". (21)

EN TOTAL CONSONANCIA CON ESTAS IDEAS, ADOLFO POSADA, SOSTIENE QUE "EL MUNICIPIO ES UNA SOCIEDAD, ENTIDAD O COMUNIDAD, PARA ALGUNOS NATURAL, EL ESTADO NO LO CREÓ; ES ANTERIOR AL MISMO QUE HA DE RECONOCERLO EN DONDE QUIERA QUE EXISTA". (22)

EFRÉN CÓRDOVA DICE DE LA ESCUELA SOCIOLOGICA, QUE: "PARA ELLA EL MUNICIPIO ES UNA REALIDAD SOCIAL ANTERIOR A LA LEY Y ÉSTA NO HACE MÁS QUE DESCUBRIR O RECONOCER LO QUE LA NATURALEZA HABÍA YA CREADO. NO NIEGA (LA ESCUELA SOCIOLOGICA) QUE EXISTA UN CONCEPTO LEGAL DEL MUNICIPIO, PERO SOSTIENE QUE EL MISMO NO ES MÁS QUE LA INVESTIDURA DE UN CONCEPTO SOCIOLOGICO QUE HABÍA SURGIDO CON ANTERIORIDAD. HAY, PUES, UNA ESTRUCTURA SOCIAL,

(21) Citado por Albi, Fernando. La Crisis del Municipalismo, p. 142.

(22) Posada, Adolfo. El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna, p. 52.

UNA COMUNIDAD ENGENDRADA POR LA PROPIA NATURALEZA, POR LA HISTORIA, LA TRADICIÓN Y LA GEOGRAFÍA, QUE ES ANTERIOR Y SUPERIOR A LO QUE PUEDA DECIRSE EN EL TEXTO LEGAL". (23)

O COMO DIJERA AZCÁRATE "EL MUNICIPIO ES UNA SOCIEDAD NATURAL ANTERIOR A LA VOLUNTAD DEL ESTADO Y DE LOS INDIVIDUOS Y CUYA EXISTENCIA Y RELACIONES NECESARIAS CON LOS SISTEMAS SUPERIORES TIENE POR TANTO QUE RECONOCER NO CREAR, EL ESTADO CON LOS INDIVIDUOS". (24)

POR SU PARTE, CARMONA ROMAY SINTETIZA EL PROCESO DE INTEGRACIÓN SUCESIVA EN QUE SE DA LA TEORÍA SOCIOLOGICA DE LA NATURALEZA MUNICIPAL, DE LA SIGUIENTE MANERA: "LA COMUNIDAD LOCAL, INTEGRACIÓN DE DIVERSOS NÚCLEOS SOCIALES (ALDEAS, LUGARES, PARROQUIAS, ETC.), ES INSTINTIVA, NATURAL Y ESPONTÁNEA, EN VIRTUD DE LA FUERZA DE COHESIÓN QUE DETERMINA TODA AGRUPACIÓN DE FAMILIAS. CUANDO ESTA COMUNIDAD LOCAL TOMA RAZÓN Y CONCIENCIA DE SUS FINES FORMA LA SOCIEDAD LOCAL. TALES FINES -QUE EN UN TODO CONSTITUYEN EL ORDEN PÚBLICO, "LATU SENSU"- HAN DE SER PLANIFICADOS Y VITALIZADOS PARA SATISFACER LAS NECESIDADES COLECTIVAS DE LA SOCIEDAD LOCAL. ENTONCES SE IMPONE, LE NACE, LA IMPRESCINDIBLE NECESIDAD DE UNA ORGANIZACIÓN POLÍTICO-JURÍDICA Y ADMINISTRATIVA Y ES EN TAL OPORTUNIDAD CUANDO, RECONOCIDA ESA NECESIDAD OR-

(23) Córdova, Efrén. Curso de Gobierno Municipal. p.p. 59 y 60.

(24) Azcárate, Gumersindo. Municipalismo y Regionalismo. pp. 24- 25.

GÁNICA POR EL ESTADO Y NO CREADA POR ÉSTE, SE PRODUCE EL FENÓME NO SOCIO-POLÍTICO QUE ES EL MUNICIPIO. LAS CONSECUENCIAS FUNDAMENTALES QUE DE ESA PREMISA SE DERIVAN SON: 1) QUE EL MUNICIPIO, EN VEZ DE SER UNA CREACIÓN IMAGINARIA DEL ESTADO, ES UN ORGANISMO NATURAL, UNA ENTIDAD HISTÓRICA Y SOCIALMENTE VIVA; 2) QUE, CONSIGUIENTEMENTE, ESA SOCIEDAD O COMUNIDAD LOCAL TIENE CIERTAS FACULTADES QUE LE SON PROPIAS E INHERENTES, Y 3) QUE LA VIDA DEL MUNICIPIO Y EN ESPECIAL SUS TRANSFORMACIONES Y DISOLUCIONES DEPENDEN DE FENÓMENOS NATURALES Y ENTRE ELLOS DE LA VOLUNTAD DE SUS INTEGRANTES ANTES QUE DE LA DECISIÓN LEGISLATIVA". (25)

LAS IDEAS SOSTENIDAS POR LA ESCUELA SOCIOLOGICA, SE COMPLEMENTAN E INTEGRAN MUY CLARAMENTE A LAS CONCEPCIONES JUS-NATURALISTAS QUE FUERON AMPLIAMENTE DIFUNDIDAS Y ACEPTADAS EL SIGLO PASADO.

ZACHARIAE, BLUNTSCHLI Y OTROS TRATADISTAS, DICE ALBI, ACEPTAN O RECONOCEN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DEL MUNICIPIO, ASEMEJÁNDOLOS A LOS INDIVIDUALES DEL CIUDADANO (26); KUNTZE, POR SU PARTE, LOS CALIFICA COMO "REALIDADES HISTÓRICO-ORGÁNICAS" ADUCIENDO QUE SON "CREACIONES SOCIALES, POTENCIAS VIVAS", Y QUE EL DERECHO NO FINGE TALES CORPORACIONES, SINO QUE SON ANTES QUE EL

(25) Carmona Romay, Adriano G. Ofensa y Defensa de la Escuela Sociológica del Municipio. p.p. 17 y 18.

(26) Cfr. Parte Tercera del Capítulo Primero. Op. cit.

PROPIO DERECHO. TAPARELLI, SIGUE ADUCIENDO ALBI, HACE REFERENCIA A LAS SOCIEDADES HIPOSTÁTICAS DE INCREMENTO EN GRADOS SUCESIVOS, INCERTANDO EN LAS MISMAS A LA ASOCIACIÓN DE FAMILIAS CONSTITUYENTES DEL MUNICIPIO Y LA REUNIÓN DE ÉSTOS EN EL ESTADO. AHRENS, EN SU YA CLÁSICA DEFINICIÓN, AFIRMA QUE EL MUNICIPIO ES EL SEGUNDO DE LAS SOCIEDADES FUNDAMENTALES HUMANAS; Y DE GIOANNIS AFIRMA QUE EL MUNICIPIO ES ANTERIOR AL ESTADO, POR LO TANTO, NO FUE CREADO POR EL MISMO YA QUE AQUÉL EXISTIÓ CON ANTERIORIDAD, Y EN CIERTO MODO PUEDE CONSIDERÁRSELE SALIDO DE LAS MANOS DE LA NATURALEZA.

EN NUESTRO PUNTO DE VISTA ES TOCQUEVILLE QUIEN RECOGE LA TESIS DE LA ESCUELA JUSNATURALISTA, EN SU PROVERBIAL FÓRMULA QUE A CONTINUACIÓN LITERALMENTE TRANSCRIBIMOS: "LA COMMUNE EST LA SEULE ASSOCIATION QUI SOIT SI BIEN DANS LA NATURE, QUE, PARTOUT OU IL Y DESHOMMES REUNIS, IL SE FORME DE SOI-MEME UNE COMMUNE. LA SOCIETE COMMUNALE EXISTE DONC CHEZ TOUS LES PEUPLES, QUELS QUE SOIENT LEURS USAGES ET LEURS LOIS; C'EST L'HOMME QUI FAIT LES ROYAUMES ET CREE LES REPUBLIQUES; LA COMMUNE PARAIT SORTIR DIRECTEMENT DES MAINS DE DIEU". (27)

EL JUSNATURALISMO SOSTIENE QUE EL MUNICIPIO NO ES OBRA DEL LEGISLADOR, SINO UN HECHO SOCIAL DE CONVIVENCIA ANTERIOR A

(27) Alexis-Charles-Henri Clérel. (Seigneur de Tocqueville) De la Democracia en Amérique. Capítulo V, octavo párrafo. "El municipio es la única asociación que se encuentra de tal manera en la naturaleza, que en todas partes que haya hombres reunidos se forma un municipio. La sociedad municipal existe en todos los pueblos cualesquiera que sean sus usos y leyes; es el hombre el que forma los reinos y crea las Re públicas; el municipio parece salir directamente de las manos de Dios".

LA FORMACIÓN DEL ESTADO Y, POR ENDE, ANTERIOR A LA LEY, Y MÁS AÚN, SUPERIOR A ÉSTA. POR LO TANTO, LA LEY NO HACE OTRA COSA QUE CIRCUNSCRIBIRSE A RECONOCERLO Y PROTEGERLO EN SU FUNCIÓN ADJETIVA. EN SUMA, LA LEY SIMPLEMENTE ADMITE LA PERSONALIDAD DEL MUNICIPIO AHÍ DONDE LA NATURALEZA LO HA CREADO Y LE HA DADO SUS DERECHOS.

EL JUSNATURALISMO ASUME COMO UNA DE SUS VARIANTES, UNA INTERPRETACIÓN TEOLÓGICA DEL ORDEN NATURAL, ATRIBUYÉNDOLO A UNA VOLUNTAD SUPERIOR, QUE EL HOMBRE NO HACE MÁS QUE RECONOCER Y ESA VOLUNTAD LA IDENTIFICA CON DIOS.

ESTA CORRIENTE TIENE COMO BASAMENTO FILOSÓFICO EL PENSAMIENTO DE SANTO TOMÁS DE AQUINO, QUIEN SOSTENÍA QUE "EL HOMBRE ES UN SER SOCIAL Y POLÍTICO QUE SE INCLINA POR NATURALEZA A LA UNIÓN Y CONVIVENCIA CON SUS SEMEJANTES". (28) EN ESE SENTIDO, A. MARÍA HERNÁNDEZ INTERPRETA LA DOCTRINA DEL AQUINATENSE CUANDO COMENTA QUE EL MUNICIPIO VENDRÍA A SER: "COMUNIDAD NATURAL QUE TIENDE AL BIEN COMÚN A TRAVÉS DE UNA ESCALA ASCENDENTE Y JERÁRQUICA DE PERSONAS, FUNCIONES Y BIENES..." (29)

POR OTRA PARTE, EL JUSNATURALISMO RACIONAL PROPONE LA EXISTENCIA DE UN ORDEN PER SE, QUE SIN PROVENIR DE UN ENTE SUPERIOR, SE HACE ELOCUENTE EN EL HOMBRE, EL QUE A TRAVÉS DE SU RAZÓN DES

(28) Citado por Antonio María Hernández. En Derecho Municipal. Volúmen I, p. 155.

(29) Idem.

CUBRE ESE ORDEN CONVIRTIÉNDOLO EN DERECHO.

DE ACUERDO A LO ANTERIOR, PODEMOS CONCLUIR QUE LA ESCUELA SOCIOLÓGICA AFIRMA: A) LA EXISTENCIA DEL MUNICIPIO COMO PRODUCTO PRIMARIO DE LA SOCIABILIDAD HUMANA; B) LA EXISTENCIA DEL MUNICIPIO CON ANTERIORIDAD AL ESTADO Y AL DERECHO; Y C) LA JUSTIFICACIÓN DEL PODER MUNICIPAL COMO RESULTADO INMEDIATO DE LA VOLUNTAD SOLIDARIA Y ESPONTÁNEA DE LOS INTEGRANTES DE LA COMUNIDAD.

A SU VEZ LA TENDENCIA JUSNATURALISTA SUSCRIBE LA TOTALIDAD DE LAS CONCLUSIONES SOCIOLOGISTAS, AGREGANDO, ADEMÁS, LA AFIRMACIÓN DE QUE: A) EL MUNICIPIO CUENTA CON DERECHOS PREVIOS AL ESTADO Y NO OTORGADOS POR ÉSTE; B) ESOS DERECHOS PROVIENEN DE LA NATURALEZA MISMA, YA COMO PRODUCTO DE UNA VOLUNTAD SUPERIOR Y DIVINA (JUSNATURALISMO TEOLÓGICO) O DEL ORDEN Y ARMONÍA GENERAL DE LA NATURALEZA QUE EL HOMBRE CAPTA Y ENTIENDE A TRAVÉS DE LA RAZÓN (JUSNATURALISMO RACIONAL).

B) ESCUELA LEGALISTA O DE DERECHO POSITIVO.

PARA ESTA CORRIENTE EL MUNICIPIO ES, EN PRIMER INSTANCIA, UN ENTE JURÍDICO Y, EN CONSECUENCIA, UNA CREACIÓN DEL ESTADO. Es-

TA TESIS LLAMADA TAMBIÉN FORMALISTA O JURÍDICA, REITERA LA POSTERIORIDAD DEL MUNICIPIO CON RESPECTO DEL ESTADO, AL SOSTENER QUE ES PRECISAMENTE EL ESTADO QUIEN LE DA VIGENCIA, CONVIRTIÉNDOLO EN REALIDAD AL OTORGARLE PERSONALIDAD JURÍDICA, PATRIMONIO Y COMPETENCIA PROPIOS. POR LO TANTO, LA ENTIDAD MUNICIPAL ES PRODUCTO DIRECTO DEL ESTADO, YA QUE LO FORMA Y LO CONFORMA DE ACUERDO A LAS MODALIDADES ESPECÍFICAS QUE ÉL MISMO LE SEÑALA; MIENTRAS LA LEY NO DECLARE AL MUNICIPIO COMO TAL, ÉSTE SÓLO EXISTIRÁ COMO UNA CONGREGACIÓN O COMUNIDAD ASENTADA EN UN TERRITORIO DETERMINADO.

AHONDANDO EN EL DISCURSO LEGALISTA, LOS PARTIDARIOS DE LA MISMA EXPONEN QUE EL MUNICIPIO ES UNA ENTIDAD HUMANA, TERRITORIAL Y JURÍDICA CREADA POR LA LEY Y QUE A FALTA DE ESE ACTO AQUÉL NO EXISTE, PUES ES ÉSTA LA QUE LE DA TAL CARÁCTER. IGNACIO BURGOA SEÑALA QUE NO SE PUEDE DAR EN LA TEORÍA NI EN LA PRÁCTICA EL "MUNICIPIO NATURAL", PUESTO QUE "EL MUNICIPIO ENTRA EN UNA ENTIDAD JURÍDICO-POLÍTICA QUE TIENE COMO ELEMENTOS DE SU ESTRUCTURA FORMAL UNA DETERMINADA COMUNIDAD HUMANA, RADICADA EN UN CIERTO ESPACIO TERRITORIAL, ESTOS ELEMENTOS, ÓNTICOS O NATURALES, POR SÍ MISMOS, ES DECIR, SIN NINGUNA ESTRUCTURA JURÍDICA, EN LA QUE SE PROCLAME SU AUTONOMÍA Y LA AUTARQUÍA DE LA QUE HE-MOS HABLADO, NO CONSTITUYEN EL MUNICIPIO, CUYA FUENTE ES EL DE-

RECHO FUNDAMENTAL DEL ESTADO AL QUE PERTENEZCAN". (30)

EL MÁS DESTACADO REPRESENTANTE DE ESTA TEORÍA ES HANS KELSEN, QUIEN IDENTIFICA AL DERECHO Y AL ESTADO DE LA MANERA SIGUIENTE: "UNA TEORÍA DEL ESTADO DEPURADA DE TODO ELEMENTO, IDEOLÓGICO, METAFÍSICO O MÍSTICO SÓLO PUEDE COMPRENDER LA NATURALEZA DE ESTA INSTITUCIÓN SOCIAL CONSIDERÁNDOLA COMO UN ORDEN QUE REGULA LA CONDUCTA DE LOS HOMBRES" ... "EL ESTADO ES, PUES, UN ORDEN JURÍDICO, PERO NO TODO ORDEN JURÍDICO ES UN ESTADO, PUESTO QUE NO LLEGA A SERLO HASTA EL MOMENTO EN QUE ESTABLECE CIERTOS ÓRGANOS ESPECIALIZADOS PARA LA CREACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS NORMAS QUE LO CONSTITUYEN. EN LAS COMUNIDADES JURÍDICAS PRIMITIVAS, PREESTATALES, LAS NORMAS GENERALES SON CREADAS POR VÍA CONSUECUDINARIA. SON EL RESULTADO DE LA CONDUCTA HABITUAL DE LOS SUJETOS DE DERECHO". (31)

EL JURISTA VIENÉS SOSTIENE QUE: "EL ESTADO EN SU CALIDAD DE SUJETO DE ACTOS ESTATALES ES PRECISAMENTE LA PERSONIFICACIÓN DE UN ORDEN NORMATIVO, ... LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS DIVISIONES TERRITORIALES DEL ESTADO Y LA DE LAS UNIONES DE ESTADOS, PLANTEA ÚNICAMENTE UN PROBLEMA DE CENTRALIZACIÓN O DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL MARCO DEL PROBLEMA GENERAL DE LA VALIDEZ TERRITORIAL DE LAS NORMAS QUE CONSTITUYEN UN ORDEN JURÍDICO, ... UN

(30) Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. p. 827.

(31) Kelsen, Hans. Teoría Pura del Derecho. p. 189.

ESTADO QUE AÚN NO FUERA O QUE AÚN NO HUBIERA LLEGADO A SER UN -
 ORDEN JURÍDICO, NO EXISTE, YA QUE UN ESTADO NO PUEDE SER OTRA -
 COSA QUE UN ORDEN JURÍDICO", (32) DE AHÍ QUE LOS LEGALISTAS-
 SOSTENGAN QUE EL MUNICIPIO SURGE CUANDO EL ESTADO MODERNO PROHI
 JA LA DESCENTRALIZACIÓN, Y QUE ÚNICAMENTE, A TRAVÉS DEL ORDEN -
 NORMATIVO ALCANZA SU EXISTENCIA JURÍDICA.

EL MUNICIPALISTA URUGUAYO DANIEL HUGO MARTINS, DEFINE AL -
 MUNICIPIO COMO LA "INSTITUCIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA-TERRITO-
 RIAL, BASADA EN LA VECINDAD, ORGANIZADA JURÍDICAMENTE DENTRO --
 DEL ESTADO, PARA SATISFACER LAS NECESIDADES DE VIDA DE LA COMU-
 NIDAD LOCAL, EN COORDINACIÓN CON OTROS ENTES TERRITORIALES Y --
 SERVICIOS ESTATALES". (33)

POR SU PARTE, EL DESTACADO JURISTA Y SOCIÓLOGO NORTEAMERICANO
 JOHN DILLON, ASEVERABA QUE UNA CORPORACIÓN MUNICIPAL NO ERA-
 MÁS QUE UN "ORGANISMO ARTIFICIAL CREADO POR LA LEY" (34); ÉSTO-
 ES, PARAFRASEÁNDOLO, QUE COMO LAS DEMÁS CORPORACIONES INSTITUI-
 DAS POR EL ESTADO, EL MUNICIPIO PARA EXISTIR NECESITABA SER CREA
 DO POR UN ESTATUTO, CON LOS PODERES O FACULTADES QUE EXPRESA E-
 IMPLÍCITAMENTE LE OTORGARA LA LEY.

WILLIAM MUNRO SUMA SU PENSAMIENTO A ESA TESIS CUANDO SOS--
 TIENE QUE: "LA CREACIÓN DE UNA CORPORACIÓN MUNICIPAL ES UN AC-

(32) *Ibidem.* p.p. 189-196.

(33) Martins, Daniel Hugo. *El Municipio Contemporáneo.* p. 56.

(34) Cfr. Dillon, John F. *Municipal Corporation.*

TO DEL SOBERANO PODER DE HACER LAS LEYES" (35). Y QUE ÉSTAS "SÓLO PUEDEN SER DISUELTAS POR LA AUTORIDAD DEL ESTADO Y ÚNICAMENTE POR ESA AUTORIDAD" (36). EN CONSECUENCIA, SI EL ESTADO Y LA SOBERANÍA NADA MÁS SON CONCEBIBLES DENTRO DE UN MARCO NORMATIVO, LUEGO ENTONCES EL ESTADO VIENE A SER "EL ORDEN JURÍDICO CENTRALIZADO" (37); Y, POR LO TANTO, DICHA ARGUMENTACIÓN COMPRENDE EN OBVIEDAD AL MUNICIPIO, PUES, SI EL ESTADO ES, STRICTO SENSU, LA ORGANIZACIÓN JURÍDICO-POLÍTICA DE LA NACIÓN, RESULTA EVIDENTE QUE EL MUNICIPIO ES UNA DE SUS CREACIONES LEGISLATIVAS.

EN FRANCIA LA CORRIENTE LEGALISTA HIZO SUYA LA TENDENCIA ANTI-HISTÓRICA, UNIFICADORA HEGEMÓNICA DE LA REVOLUCIÓN FRANCESA, QUIEN PRETENDIÓ ESTABLECER UN SISTEMA SIMÉTRICO Y CENTRALIZADO, POR LO QUE EL MUNICIPIO EN ESTA TESIS NO SE FUNDAMENTA EN UNA BASE SOCIAL Y JURÍDICA DE CARÁCTER TRADICIONAL, SINO QUE SE ADECUA A LAS NORMAS APRIORÍSTICAS SOSTENIDAS POR EL LEGISLADOR.

ASÍ, EL ANTECEDENTE MÁS REMOTO DE ESTE RÉGIMEN SE ENCUENTRA EN EL DECRETO DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE FRANCESA (14 DE DICIEMBRE DE 1789). EL CUAL SANCIONABA QUE LAS MUNICIPALIDADES ACTUALMENTE EXISTENTES EN CADA VILLE BOURG, PAROISSE O COMMUNANTE, CON LAS DENOMINACIONES DE HOTELS DE VILLE, --

(35) Munro, William B. The Government of American Cities.. p. 112.

(36) Idem. p. 131.

(37) Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. p. 224.

MAIRIES, ECHE VINATS CONSULATS, Y EN GENERAL CON CUALQUIER TÍTULO O CALIFICACIÓN SERÁN SUPRIMIDAS O ABOLIDAS... EL JEFE DE TODA CORPORACIÓN MUNICIPAL LLEVARÁ EL NOMBRE DE MAIRE. HABRÁ UNA MUNICIPALIDAD EN CADA POBLACIÓN”.

POR OTRA PARTE, UN DECRETO DE DIEZ BRUMARIO DEL AÑO II (31 DE OCTUBRE DE 1973) SUPRIMIÓ LA NOMENCLATURA QUE TENÍAN LOS CIUDADANOS BURGOS Y PUEBLOS, DISPONIENDO QUE SE UTILIZASE ÚNICAMENTE LA DE COMMUNE.

ESTE SISTEMA ALCANZÓ GRAN CENTRALIZACIÓN EN EL IMPERIO NAPOLEÓNICO AL GRADO QUE, COMO DICE VIVIEN, RELATOR (RAPPORTEUR) DE LA LEY DE 1837, CITADO POR FERNANDO ALBI: “LOS MUNICIPIOS NO SON MÁS QUE UNA SIMPLE DIVISIÓN ADMINISTRATIVA DEL TERRITORIO; CONSTITUYEN LA ÚLTIMA DE LAS CIRCUNSCRIPCIONES DE LAS QUE DESCIENDE LA AUTORIDAD PÚBLICA”. (38)

ESTE SISTEMA MUNICIPAL DEJÓ SU INFLUENCIA EN UN GRAN NÚMERO DE PAÍSES: ESPAÑA, ITALIA, BÉLGICA, HOLANDA, GRECIA Y, OBVIAMENTE, EN ALGUNOS DE LOS PUEBLOS HISPANOAMERICANOS.

c) ESCUELA HISTORICA O ANGLO GERMANICA.

ESTE SISTEMA, A DECIR DE ALBI “ ... SE CARACTERIZA POR LA

(38) Cfr. Albi, Fernando. Op. cit. p. 27.

PERSISTENCIA DE LAS VIEJAS MODALIDADES ORGÁNICAS SURGIDAS ESPONTÁNEAMENTE A TRAVÉS DE LOS SIGLOS. DOMINAN EN ESTE SISTEMA DOS DISTINTAS NOTAS: LA VARIEDAD Y LA ASIMETRÍA. NO SE CONTIENE UNA FÓRMULA ÚNICA DEL GOBIERNO LOCAL, APLICABLE DE MODO UNIFORME A TODAS LAS DIVISIONES TERRITORIALES DE LA MISMA NATURALEZA, SINO DISTINTAS CLASES DE ORGANISMOS DE ESTRUCTURA NO COINCIDENTES, ESPARCIDOS DE MODO IRREGULAR POR TODA LA SUPERFICIE DEL PAÍS, CON UNA DIFERENCIA MUY ACUSADA ENTRE EL MEDIO URBANO Y EL RURAL, SOMETIENDO UNO Y OTRO A TRATAMIENTO DISTINTO.

LA LEY NO SUELE ESTABLECER UN MÍNIMO DE CONDICIONES INDISPENSABLES PARA QUE PUEDA CONSTITUIRSE UNA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL, Y EN ESTE SENTIDO SE HA AFIRMADO QUE EL MUNICIPIO EN DICHO SISTEMA NO ES UNA CREACIÓN LEGAL". (39)

YA EN LÍNEAS ANTERIORES ADVERTÍAMOS QUE ESTOS SISTEMAS EN LA PRÁCTICA RESULTABAN INEXACTOS Y, EN ESTE CASO, PUEDE CORROBORARSE TAL ASEVERACIÓN, TODA VEZ QUE EN CIERTOS ESTADOS ENCUADRADOS EN ESTE SISTEMA PARA QUE CAUSE EXISTENCIA UN NUEVO MUNICIPIO REQUIERE DE UN ACTO ESPECÍFICO VOLITIVO DE UNA AUTORIDAD A PROPÓSITO, COMO SE DA VERBIGRACIA EN INGLATERRA, EN DONDE UN URBAN DISTRICT ES CREADO POR EL ACUERDO DEL CONSEJO DEL CONDA-

(39) Cfr. Albi, Fernando. Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico. p.p. 21-22.

DO, CON APROBACIÓN DEL MINISTERIO DE HIGIENE; POR SU PARTE UN MUNICIPAL BOROUGH REQUIERE DE UNA CARTA REAL.

EN ESTE ORDEN DE IDEAS DILLON INFORMA QUE EN LOS ESTADOS UNIDOS "UNA CORPORACIÓN ES UNA CREACIÓN IMAGINARIA DE LA LEY" (40) ; MUNRO LO SECUNDA ADUCIENDO QUE "LAS CORPORACIONES MUNICIPALES LAS CREA EL ESTADO, DERIVANDO SUS PODERES DE LAS LEYES DEL ESTADO Y QUEDANDO SUBORDINADAS EN TODAS SUS ACTIVIDADES A LA AUTORIDAD DEL ESTADO". (41)

PODEMOS CONCLUIR LA EXPOSICIÓN DE ESTE SISTEMA CON LAS PALABRAS DE FAIRLIE, QUIEN AFIRMABA QUE "EN EL DERECHO INGLÉS Y AMERICANO UNA MUNICIPALIDAD ES UNA AUTORIDAD LOCAL SUBORDINADA, CREADA POR EL GOBIERNO CENTRAL". (42)

ESTE SISTEMA HISTÓRICO ANGLOSAJÓN Y GERMÁNICO, SE EJERCITA BA PRINCIPALMENTE EN LOS PAÍSES ESCANDINAVOS, GERMÁNICOS Y EN LA PROPIA INGLATERRA; ASÍ COMO EN LOS ESTADOS QUE HEREDARON DE ÉSTA SUS INSTITUCIONES JURÍDICAS. SIN EMBARGO, ES LA GRAN BRETAÑA EL PATRÓN ORIGINAL CON SUS DISTINTOS TIPOS DE ENTIDADES LOCALES: PARISH, RURAL DISTRICT, URBAN DISTRICT, MUNICIPAL BOROUGH Y COUNTRY BOROUGH.

(40) Dillon, John F. Commentaries on the Law of Municipal Corporation. p. 85.

(41) Munro. Op. cit. p. 71.

(42) Fairlie, John A. Enssays in Municipal Administration. Prefacio.

POR SU PARTE, SUIZA (GERMANA) EJERCITA UNA COMPLEJA ORGANIZACIÓN DE ANCESTRALES RAÍCES: ZIVILGEMEINDEN (MUNICIPIO CIVIL), ORTSGEMEINDEN (MUNICIPIO TERRITORIAL), VIERTELSGEMEINDEN (MUNICIPIO DE BARRIO), BURGERGEMEINDEN (MUNICIPIO DE BURGUESES), EINWOHNERGEMEINDEN (MUNICIPIO DE HABITANTES), ENTRE LOS MÁS SIGNIFICATIVOS.

D) ESCUELA ECONOMICISTA.

LOS QUE SOSTIENEN ESTAS IDEAS ARGUMENTAN QUE LA EVOLUCIÓN HUMANA NO ES MÁS QUE LA EVOLUCIÓN DE LAS INSTITUCIONES ECONÓMICAS (DETERMINISMO ECONÓMICO), POR LO TANTO, EL MUNICIPIO ES LA RESULTANTE DE DICHA EVOLUCIÓN DE LA SOCIEDAD, CUYAS RELACIONES ECONÓMICAS LO CARACTERIZAN Y DETERMINAN EN Y MEDIANTE SU CONFORMACIÓN SOCIAL Y RÉGIMEN DE VECINDAD.

ASÍ, POR EJEMPLO, NITTI EN SU CONOCIDA OBRA "CIENCIA DE LAS FINANZAS" DEFINE AL MUNICIPIO COMO "... LA AGRUPACIÓN DE FAMILIAS CON FINALIDAD COMÚN Y CUYA FORMACIÓN ES CASI SIEMPRE DE CAUSA ECONÓMICA". (43)

OTROS PENSADORES COMO ES EL CASO DE MAX WEBER, EN "ECONOMÍA Y SOCIEDAD", DESTACA EL FUNDAMENTO ECONÓMICO DE LA COMUNI

(43) Citado por Schwerert, Ferrer Arnoldo. Curso de Derecho Municipal. p. 47 y 48.

DAD MUNICIPAL.

LOS SEGUIDORES DE ESTA TENDENCIA INSISTEN EN EL CONCEPTO DE AUTARQUÍA MUNICIPAL, MÁS QUE EN EL DE AUTONOMÍA; ENTENDIENDO AQUELLA COMO LA CAPACIDAD DE AUTOSUFICIENCIA DE RECURSOS ECONÓMICOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS FINES DEL MUNICIPIO.

E) ESCUELA ADMINISTRATIVISTA.

LOS REPRESENTANTES DE ESTA ESCUELA CONSIDERAN AL MUNICIPIO COMO UN APÉNDICE DE LA ORGANIZACIÓN ESTATAL; ESTO ES, COMO MERA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL PROPIO ESTADO. EN OTRAS PALABRAS, UN MERO INSTRUMENTO DE DICHA DESCENTRALIZACIÓN, PARA LLEVAR A CABO LOS SERVICIOS, ASÍ COMO LOS OBJETIVOS DE CARÁCTER PÚBLICO QUE EL MISMO ESTADO LE ENCARGUE.

EL PROFESOR URUGUAYO ALBERTO DEMICHELI ES UNO DE SUS MÁS CONNOTADOS DEFENSORES, SIN DUDA SIGUIENDO LOS LINEAMIENTOS QUE EN FRANCIA HABÍAN EXPUESTO LEÓN DUGUIT Y GASTÓN GEZE. SEÑALA EL URUGUAYO QUE "... EL MUNICIPIO ES UNA BASTA RED DE SERVICIOS PÚBLICOS VECINALES, DE CARÁCTER ESPECIALIZADO Y TÉCNICO, QUE EXIGEN, PARA SU EFICAZ PRESTACIÓN, UN RÉGIMEN DESCENTRALIZADO DE GOBIERNO AUTONÓMICO". (44)

(44) Demicheli, Alberto. Relaciones entre el Municipio y el Estado. Primer Congreso Panamericano de Municipios. p. 18.

EN MÉXICO, GABINO FRAGA. SOSTUVO ESTA TENDENCIA AL UBICAR AL MUNICIPIO COMO LA FORMA TÍPICA DE DESCENTRALIZACIÓN POR REGIÓN.

F) ESCUELA ETNICO-CULTURAL.

DE PARTICULAR IMPORTANCIA HA SIDO ESTA TENDENCIA EN LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS, AL SOSTENER QUE LA CORPORACIÓN MUNICIPAL DEBERÁ SER LA BASE FUNDAMENTAL DE PRESERVACIÓN DE LOS VALORES ÉTNICOS Y CULTURALES DE UNA COMUNIDAD.

ÁNIMA A ESTA TEORÍA LA IDEA DE QUE LAS TRADICIONES, COSTUMBRES Y USOS DE LOS PUEBLOS, SOBREVIVEN COMO PARTE DE LA RIQUEZA MISMA DE LA NACIÓN EN SU CONJUNTO, SIENDO EL RESPONSABLE DE ESTA TAREA EL MUNICIPIO COMO INSTITUCIÓN SITUADA EN TODA LA EXTENSIÓN DEL TERRITORIO.

ES DE ESTIMARSE QUE ESTAS IDEAS HAN INFLUIDO EN MÚLTIPLES ESTADOS DE LA REPÚBLICA, COMO ES EL CASO DE OAXACA, PUEBLA Y CHIAPAS, EN LA CREACIÓN DE UNA CANTIDAD MUY GRANDE DE CIRCUNSCRIPCIONES MUNICIPALES, CON OBJETO, ENTRE OTRAS COSAS, DE PROCURAR LA CONSERVACIÓN DE LA RIQUEZA ÉTNICA DE ESAS COMUNIDADES.

4. APRECIACION DE LAS DIVERSAS TEORIAS EXPUESTAS.

POR VÍA DE RESUMEN Y APRECIACIÓN DE LAS VARIAS TEORÍAS ENUNCIADAS, SOSTENEMOS QUE, A NUESTRO JUICIO, EL MUNICIPIO ES UNA INSTITUCIÓN QUE SOLAMENTE PUEDE ENCONTRAR SU EXISTENCIA EN EL DERECHO. NO DESCONOCEMOS QUE HAY, LAS MÁS DE LAS VECES, UNA COMUNIDAD INTERRELACIONADA QUE ES SU ELEMENTO POBLACIONAL. SIN EMBARGO, PRETENDER QUE ESE SÓLO HECHO SEA EL GENERADOR DEL MUNICIPIO, SERÍA COMO PRETENDER, EN DERECHO CIVIL, QUE EL HECHO NATURAL DE LA ATRACCIÓN SEXUAL DE LA ESPECIE HUMANA, SEA POR SÍ MISMO EL QUE CREA LA INSTITUCIÓN DEL MATRIMONIO. CLARO ESTÁ QUE NO PODRÍAMOS EXPLICARNOS UN FENÓMENO SIN EL OTRO, PERO NO POR ELLO SON UNO SÓLO.

DE IGUAL FORMA, LA SOCIABILIDAD HUMANA QUE FORMA LAS COMUNIDADES, POR SÍ MISMA NO EXPLICA EL SURGIMIENTO DEL MUNICIPIO, EXISTIENDO ÉSTE HASTA QUE EL DERECHO LO DEFINE, LE OTORGA FACULTADES, LE SEÑALA FINES A CUMPLIR, ETC.

POR OTRA PARTE, ES INDUDABLE TAMBIÉN QUE AL APRECIAR EL FONDO DE LA NATURALEZA DEL MUNICIPIO, DEBEMOS TOMAR EN CUENTA ELEMENTOS QUE LAS DIVERSAS TEORÍAS O ESCUELAS NOS PRESENTAN, COMO ASPECTOS SOCIOLÓGICOS, HISTÓRICOS, ECONÓMICOS, ADMINISTRATIVOS O CULTURALES. SOLAMENTE CON UNA APRECIACIÓN INTEGRAL DE TODOS ELLOS, PODREMOS ENTENDER LA COMPLEJIDAD DE NUESTRA INSTITUCIÓN EN ESTUDIO.

5. ELEMENTOS FUNDAMENTALES DEL MUNICIPIO.

LOS AUTORES HAN CLASIFICADO A LOS ELEMENTOS INTEGRATIVOS DEL MUNICIPIO DE DIVERSA MANERA, ALGUNOS DESTACAN CIERTOS COMPONENTES DE LA INSTITUCIÓN MUNICIPAL COMO FUNDAMENTALES, PARA DIFERENCIARLOS DE OTROS QUE SE SUELEN CLASIFICAR COMO SECUNDARIOS O COMPLEMENTARIOS.

EN ESTE SENTIDO, LUIGI FERRARI (45) LIMITA LOS FUNDAMENTALES A TRES: EL TERRITORIO, LA POBLACIÓN Y EL PATRIMONIO. ADRIANO CARMONA ROMAY (46) NOS HABLA IGUALMENTE DE TRES: EL TERRITORIO, LA POBLACIÓN Y EL PERSONAL ADMINISTRATIVO. EL PROFESOR EFRÉN CÓRDOVA, SIGUIENDO CRITERIOS SIMILARES CATALOGA A LOS ELEMENTOS DEL MUNICIPIO COMO OBJETIVOS Y SUBJETIVOS, SIENDO LOS PRIMEROS: EL TERRITORIO, LA POBLACIÓN Y LA CAPACIDAD ECONÓMICA; Y LOS SEGUNDOS: LA CREACIÓN O RECONOCIMIENTO LEGAL, LA CORPORACIÓN POLÍTICA Y JURÍDICA, Y LA FINALIDAD DE SATISFACER NECESIDADES PÚBLICAS LOCALES (47). ALGUNOS OTROS AUTORES, COMO EL ARGENTINO ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ CUENTAN CON CLASIFICACIONES MUY SIMILARES, PUES LOS CATALOGA EN: TERRITORIO, POBLACIÓN Y PODER. (48).

POR NUESTRA PARTE PROPONEMOS COMO ELEMENTOS FUNDAMENTALES DEL MUNICIPIO, LOS SIGUIENTES: A) EL TERRITORIO O TÉRMINO MUNI

(45) Idem.

(46) Carmona Romay, Adriana. Notas sobre la Autonomía Municipal p.16.

(47) Idem.

(48) Op. cit. p. 172.

CIPAL; B) LA POBLACIÓN; C) EL GOBIERNO; D) LA RELACIÓN DE VECINDAD; Y, E) LA AUTONOMÍA.

DICHOS ELEMENTOS QUEDAN AHORA EXCLUSIVAMENTE ENUNCIADOS, PUES DEDICAMOS ADELANTE SENDOS CAPÍTULOS PARA TRATAR CADA UNO DE ELLOS.

6. EL MUNICIPIO EN LA ESTRUCTURA DEL ESTADO.

DESDE EL SURGIMIENTO DEL MUNICIPIO OCCIDENTAL EN ROMA, HASTA NUESTROS DÍAS EN LOS ESTADOS MODERNOS, LA INSTITUCIÓN HA CUMPLIDO FINES QUE PARECEN PERMANENTES EN LA HISTORIA. SIN EMBARGO, SU UBICACIÓN DENTRO DE CADA ESTRUCTURA HA SIDO BIEN DIVERSA. LO QUE NO ESCAPA A CUALQUIER OBSERVACIÓN: ES QUE EL MUNICIPIO EN TODO TIEMPO Y SOCIEDAD HA ESTADO COMPRENDIDO EN "UNA ESTRUCTURA MAYOR", O SEA, EL ESTADO. ASÍ APARECIÓ EN ROMA; ASÍ LO APRECIAMOS INCLUSIVE EN EL MEDIOEVO CON TODO Y SU AMPLIA AUTONOMÍA.

SEGÚN SEA LA AFILIACIÓN QUE SE SUSTENTE EN CUANTO A LA NATURALEZA DEL MUNICIPIO, EN ESE MISMO SENTIDO SE ENTENDERÁ EN MUCHO ESTA CUESTIÓN. POSICIONES EXTREMAS QUE PLANTEAN, POR UNA PARTE, QUE LOS MUNICIPIOS DIERON BASE AL ESTADO; HASTA, LA POSTURA CONTRARIA QUE EXPLICARÍA QUE EL MUNICIPIO NO ES SINO UN

APÉNDICE ADMINISTRATIVO DEL ESTADO QUE CUMPLE CIERTAS FUNCIONES DE DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL Y DE SERVICIOS.

CREEMOS QUE NINGUNA DE ESTAS EXPLICACIONES EXTREMISTAS TIENEN VALOR PARA ENTENDER LA REALIDAD DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO MODERNO. EL MUNICIPIO FORMA PARTE DEL ESTADO Y LEGALMENTE LE ESTÁ SUBORDINADO, SI BIEN CON UN ESTATUTO LEGAL QUE DEJA UNA ESFERA DE COMPETENCIAS PARA SER EJERCIDAS AUTÓNOMAMENTE.

TANTO LOS SISTEMAS DE ESTADOS CENTRALES COMO LOS FEDERALES UBICAN ACTUALMENTE AL MUNICIPIO CON CARACTERÍSTICAS POLÍTICAS, JURÍDICAS Y ECONÓMICAS QUE LO DIFERENCIAN DE UNA MERA AGENCIA O DELEGACIÓN DEL GOBIERNO GENERAL DEL ESTADO, POR LO QUE LA TESIS ADMINISTRATIVISTA DE LA DESCENTRALIZACIÓN POR REGIÓN ESTÁ FRANCAMENTE EN DESUSO.

PARTICULAR IMPORTANCIA TIENE PARA NOSOTROS LA APRECIACIÓN DEL MUNICIPIO EN LA ESTRUCTURA DEL ESTADO FEDERAL QUE CONSTITUYE NUESTRO PAÍS. EN EFECTO, LA REPÚBLICA, EN CUANTO A SU ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA, ESTABLECE TRES ESFERAS COMPETENCIALES: LA FEDERAL, LA ESTATAL Y LA MUNICIPAL. EL TEXTO CONSTITUCIONAL EN DIVERSOS DE SUS PRECEPTOS DEJA CLARA ESTA DIFERENCIACIÓN, POR LO QUE SE SUELE DENOMINAR A ESTAS ESFERAS COMPETENCIALES COMO "NIVELES DE GOBIERNO", RESULTANDO ASÍ: EL NIVEL FEDERAL, EL NI

VEL ESTATAL Y EL NIVEL MUNICIPAL.

EXISTE DISCORDANCIA, POR OTRA PARTE, EN CUANTO A CUÁL DE ELLOS SE DEBERÁ DENOMINAR PRIMERO, SEGUNDO O TERCER NIVEL DE GOBIERNO; CUESTIÓN QUE SI BIEN CARECE DE IMPORTANCIA NO DEJA DE SER DE INTERÉS POR EL USO FRECUENTE QUE SE HACE DE ESTOS CONCEPTOS. POR LO MISMO, SIGUIENDO EL PENSAMIENTO DE REYNALDO ROBLES, NOS AFILIAMOS A LA IDEA DE ESTIMAR QUE ES EL MUNICIPAL EL "PRIMER NIVEL DE GOBIERNO", PORQUE SIN DUDA ES EL MÁS CERCANO A LA POBLACIÓN TANTO POR SU DISEMINACIÓN POR TODO EL TERRITORIO NACIONAL, COMO POR EL TIPO DE SERVICIOS BÁSICOS QUE ATIENE. SEÑALA AL RESPECTO EL DOCTOR ROBLES QUE "... EL MUNICIPIO MEXICANO ES EL PRIMER NIVEL DE GOBIERNO, CON CAPACIDAD JURÍDICA, POLÍTICA Y ECONÓMICA PARA ALCANZAR SUS FINES, CONFORMADO POR UNA ASOCIACIÓN DE VECINDAD ASENTADA EN LA CIRCUNSCRIPCIÓN TERRITORIAL QUE SIRVE DE BASE PARA LA INTEGRACIÓN DE LA ENTIDAD FEDERATIVA".

(49)

SIN PERDER LA PERSPECTIVA DE QUE EL MUNICIPIO, EN NUESTRO PAÍS, FORMA PARTE INTEGRANTE DEL ESTADO FEDERADO, Y DE NINGUNA MANERA ES POLÍTICA NI JURÍDICAMENTE SU IGUAL; ENCONTRAMOS QUE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEFINE CIERTAS PRERROGATIVAS PARA EL MUNICIPIO, FUNDAMENTALMENTE EN EL ARTÍCULO 115.

(49) Robles Reynaldo; El Municipio, p. 72.

SI PARTIMOS DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL QUE DEFINE COMO EXPRESAS LAS COMPETENCIAS FEDERALES, SEGÚN LO SEÑALA EL ARTÍCULO 124, AL ESTABLECER QUE LAS FACULTADES QUE NO ESTÉN CONCEDIDAS EXPRESAMENTE A LOS FUNCIONARIOS FEDERALES, SE ENTENDERÁN, POR EXCLUSIÓN, RESERVADAS A LOS ESTADOS. CORRELACIONANDO LO ANTERIOR CON EL TEXTO DEL ARTÍCULO 115 DE LA LEY SUPREMA, LLEGAMOS ASÍ A LA CONCLUSIÓN QUE NUESTRA CARTA MAGNA OTORGA COMPETENCIAS A LOS ESTADOS A TRAVÉS DE UNA DOBLE EXCLUSIÓN; O SEA, POR UNA PARTE LO QUE NO SEA PRIVATIVO DE LA FEDERACIÓN (ARTÍCULO 124), Y POR OTRA, LO QUE NO SEAN PRERROGATIVAS DE LOS MUNICIPIOS, LAS QUE, COMO YA SEÑALAMOS, SE REGULAN PRINCIPALMENTE EN EL CITADO ARTÍCULO 115.

POR OTRA PARTE, SEGÚN HEMOS EXPUESTO, NUESTRA ESTRUCTURA FEDERAL DETERMINA QUE A MÁS DE LA REGLAMENTACIÓN PREVISTA EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA, LAS PROPIAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS Y LAS LEYES ORGÁNICAS MUNICIPALES, SERÁN EL MARCO QUE ESTABLEZCA EL RÉGIMEN LEGAL DEL MUNICIPIO. ESTOS ORDENAMIENTOS LOCALES DE NINGUNA MANERA PODRÁN CONTRADECIR LO PREVISTO EN LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN, DEBIÉNDOSE SUJETAR A ELLA EN SUS POSTULADOS MUNICIPALES.

EL MUNICIPIO DENTRO DEL ESTADO ES, SIGUIENDO LAS IDEAS ANTERIORES, UNA FORMA Y NIVEL DE GOBIERNO, DEFINIDA EN SUS PERFI-

LES POR LA PROPIA CONSTITUCIÓN. EL MUNICIPIO PARTICIPA DE LOS ATRIBUTOS PROPIOS DEL PODER PÚBLICO, PRINCIPALMENTE DE: IMPERIUM, QUE SE MANIFIESTA EN LOS ACTOS DE AUTORIDAD QUE REALIZAN SUS ÓRGANOS DE GOBIERNO.

7. LA PERSONALIDAD JURIDICA DEL MUNICIPIO.

DE ACUERDO A LO PRECEPTUADO EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN, NUESTRO MUNICIPIO CUENTA CON EL ATRIBUTO JURÍDICO DE LA PERSONALIDAD, ÉSTO ES, QUE PUEDE SER SUJETO DE DERECHOS Y OBLIGACIONES.

SI BIEN EL DERECHO POSITIVO AL RESPECTO ES MUY CLARO, RESULTA DE INTERÉS ABORDAR ALGUNOS ASPECTOS DOCTRINARIOS, ASÍ COMO DE LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA EN TORNO A LA PERSONALIDAD DE LA INSTITUCIÓN MUNICIPAL.

EL DERECHO RECONOCE DOS TIPOS DE PERSONAS: A) LAS DENOMINADAS FÍSICAS Y B) LAS LLAMADAS COLECTIVAS, JURÍDICAS O MORALES. LA PERSONA FÍSICA -SEÑALA MIGUEL ACOSTA ROMERO- ES EL ENTE BIOLÓGICO HUMANO CON DERECHOS Y OBLIGACIONES, SU CAPACIDAD DE GOCE SE LE ATRIBUYE DESDE QUE ES CONCEBIDO Y LA DE EJERCICIO CON LA

MAYORÍA DE EDAD Y TERMINA, LA DE EJERCICIO POR LA INTERDICCIÓN Y AMBAS CON LA MUERTE; LAS CARACTERÍSTICAS O ATRIBUTOS DE LAS PERSONAS FÍSICAS SON TENER UN NOMBRE, DOMICILIO, ESTADO CIVIL, CAPACIDAD Y NACIONALIDAD". (50)

POR CUANTO LAS PERSONAS COLECTIVAS, TAMBIÉN CONOCIDAS COMO JURÍDICAS O MORALES, LA DOCTRINA NO ES TAN UNIFORME EN SU APRECIACIÓN, PUES EXISTEN MÚLTIPLES TEORÍAS QUE PRETENDEN EXPLICARLAS. EN ESENCIA ESTAS PERSONAS SE FORMAN POR GRUPOS DE INDIVIDUOS QUE SE ORGANIZAN PARA CUMPLIR CIERTOS FINES. EL DERECHO LES AUTORIZA SU INTEGRACIÓN Y RECONOCE COMO LEGÍTIMOS LOS OBJETIVOS O FINES QUE SE FIJAN ESOS ENTES, POR LO QUE, SE DICE, SON EVIDENTE CREACIÓN DEL ORDEN JURÍDICO, YA COMO FICCIONES, COMO PATRIMONIO DE AFECTACIÓN O CORPORACIONES, SEGÚN LA TENDENCIA DOCTRINARIA QUE SE ADOPTE.

SIN PROFUNDIZAR SOBRE ESTE ASUNTO, QUE NO ES EL CENTRO DE ESTA INVESTIGACIÓN, SÍ PODEMOS CONCLUIR QUE EN EL CASO DEL MUNICIPIO, COMO EL DEL ESTADO, ESTAMOS FRENTE A REALIDADES OBJETIVAS Y CLARAS Y DE NINGUNA MANERA FRENTE A FICCIONES. AL RESPECTO, SEGUIMOS LA IDEA DE ACOSTA ROMERO, QUIEN EXPONE SOBRE EL PARTICULAR QUE: "... LOS AUTORES RECONOCEN CASI UNÁNIMAMENTE, - QUE EXISTEN DOS PERSONAS JURÍDICAS COLECTIVAS (PÚBLICAS) DE LAS

(50) Op. cit. p. 39 y 40.

CUALES NO SE PUEDE HABLAR DE FICCIÓN, SINO DE UNA REALIDAD, ELLAS SON: EL ESTADO Y EL MUNICIPIO. EL PRIMERO EXISTE SOCIAL, ONTOLÓGICA Y JURÍDICAMENTE; EL SEGUNDO TIENE LOS MISMOS DATOS GENÉRICOS, AÚN CUANDO CON DIFERENCIAS ESPECÍFICAS". (51)

EN EFECTO, LA PERSONALIDAD DEL MUNICIPIO, HISTÓRICAMENTE OBSERVADA, HA SEGUIDO UNA EVOLUCIÓN DIVERSA A LA DEL ESTADO, SI BIEN, EN EL FONDO, COMPARTEN SIMILARES PRERROGATIVAS DEVENIDAS DE ESTE ATRIBUTO QUE LES OTORGA EL DERECHO.

LA PERSONALIDAD JURÍDICA DEL MUNICIPIO OCCIDENTAL LA ENCONTRAMOS POR PRIMERA OCASIÓN RECONOCIDA EN EL DERECHO ROMANO. DICE ALCIDES GRECA QUE TAL ATRIBUTO "... ES LA CONSECUENCIA DEL PROCESO HISTÓRICO DE LA CONQUISTA ROMANA. FUE CREADA, EN UN PRINCIPIO, COMO MODUS VIVEND: ENTRE LA CIUDAD CONQUISTADORA Y LAS CIUDADES SOMETIDAS". (52)

EN SENTIDO SIMILAR SE EXPRESA BARCIA LÓPEZ SEÑALANDO QUE: "AL QUITARLES SU INDEPENDENCIA POLÍTICA (A LAS CIUDADES) ROMA LES DEJÓ SU CAPACIDAD PRIVADA, PERMITIÉNDOLES ACTUAR MÁS O MENOS AMPLIAMENTE EN LAS RELACIONES PATRIMONIALES DE DERECHO COMÚN. EN VIRTUD DE ESTA HÍBRIDA SITUACIÓN JURÍDICA, LOS MUNICIPIOS DESPROVISTOS DE SU ORIGINARIA SOBERANÍA Y REDUCIDOS A MIEM

(51) Idem. p. 40.

(52) Greca, Alcides. Op. cit. p. 7.

BROS AUTÓNOMOS DE UNA ENTIDAD SUPERIOR, SE ENCONTRARON SOMETIDOS AL *JUS SINGULORUM*, INVESTIDOS DE LOS DERECHOS COMUNES, OBLIGADOS A USAR LAS FORMAS ORDINARIAS DEL COMERCIO JURÍDICO". (53)

DE AHÍ EN ADELANTE SE RECONOCIÓ AL MUNICIPIO COMO PERSONA JURÍDICA, SI BIEN POSTERIORMENTE SE HA DEBATIDO SI DICHA PERSONALIDAD ES ÚNICA O DOBLE Y SI ES DE DERECHO PÚBLICO O DE DERECHO PRIVADO O DE AMBOS. AUNQUE ESTO PUEDE VARIAR EN LA DOCTRINA Y LEGISLACIÓN DE CADA PAÍS, EN TODAS LAS LEGISLACIONES SE ACEPTA AL MUNICIPIO COMO UNA PERSONA JURÍDICA PÚBLICA ESTATAL.

COMO PUEDE DESPRENDERSE DE LOS ARGUMENTOS QUE EXPONEMOS, LAS PERSONAS PÚBLICAS ESTATALES, ENTRE LAS QUE SE ENCUENTRA EL MUNICIPIO, TIENEN CIERTOS ATRIBUTOS ENTRE LOS QUE RESALTA LA PERSONALIDAD JURÍDICA PROPIA; ES DECIR, QUE LAS PERSONAS ESTATALES PUEDEN ACTUAR POR SÍ MISMAS, EN NOMBRE PROPIO, PUEDEN CONCURRIR A JUICIO, CELEBRAR CONTRATOS, ETC. EN SUMA, DICHA PERSONALIDAD "COMPRENDE LA CAPACIDAD DE ADMINISTRARSE A SÍ MISMO EN LAS COMPETENCIAS ESPECÍFICAMENTE ASIGNADAS. LA CAPACIDAD DE DERECHO ES ESENCIAL A LA PERSONA JURÍDICA, Y EN ESTA MATERIA NO ADMITE LIMITACIONES, EXCEPTO LA DEL ÁMBITO FUNCIONAL. POR ESO NO SE CONCIBEN PERSONAS JURÍDICAS INCAPACES O PERSONAS JURÍDICAS PARCIALES". (54)

(53) Citado por Alcides Greca. Op. cit. p. 7.

(54) Dromi, José Roberto. Derecho Administrativo Económico. p.p. 39-41.

EN CONSECUENCIA, PUEDE DECIRSE QUE SE DA UNA EVIDENTE DISTINCIÓN JURÍDICA ENTRE PERSONAS PÚBLICAS Y PERSONAS PRIVADAS. DICHA DIFERENCIA DE RÉGIMEN JURÍDICO PUEDE DELIMITARSE DE LA SIGUIENTE MANERA: "A) LAS PERSONAS PÚBLICAS SE SUJETAN HABITUALMENTE A LAS LEYES DE CONTABILIDAD, OBRAS PÚBLICAS Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, AL MENOS CUANDO TALES PERSONAS PÚBLICAS SON ESTATALES; B) LOS AGENTES DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS SON, EN PRINCIPIO, FUNCIONARIOS PÚBLICOS; C) LOS BIENES DE LAS PERSONAS PÚBLICAS SON "FONDOS PÚBLICOS", NO ASÍ LOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS Y, ADEMÁS EL PATRIMONIO DE ALGUNAS PERSONAS PÚBLICAS ESTABLECE INTEGRALMENTE, EN CIERTOS CASOS, LA CATEGORÍA DEL DOMINIO PÚBLICO; D) LAS PERSONAS PÚBLICAS REALIZAN ACTOS ADMINISTRATIVOS Y CELEBRAN CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, EN TANTO LAS PERSONAS PRIVADAS EMITEN ACTOS JURÍDICOS COMUNES Y CONTRATOS CIVILES O COMERCIALES REGIDOS INVARIABLEMENTE POR EL DERECHO PRIVADO; E) LA JURISDICCIÓN QUE ATIENDE LAS CONTROVERSIAS CON ENTES PÚBLICOS ES, POR LO COMÚN, LA PROCESAL ADMINISTRATIVA O CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA, AL PASO QUE LOS CONFLICTOS JURÍDICOS CON ENTES PRIVADOS SE TRAMITAN POR LA VÍA PROCESAL CIVIL O COMERCIAL; F) LAS PERSONAS PÚBLICAS, A DIFERENCIA DE LAS PRIVADAS, FORMAN PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN SENTIDO OBJETIVO, POR CUANTO PUEDEN EJERCER FUNCIÓN ADMINISTRATIVA". (55)

(55) *Ibidem.* p.p. 30-32.

EN EL APARTADO CORRESPONDIENTE A ESTE TEMA, ACOSTA ROMERO SEÑALA EN SU "TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO", COMO CARACTERÍSTICAS PROPIAS DE LAS PERSONAS JURÍDICAS COLECTIVAS DE DERECHO PÚBLICO, LAS SIGUIENTES:

- LA EXISTENCIA DE UN GRUPO CON FINALIDADES UNITARIAS, PERMANENTES Y VOLUNTAD.
- DENOMINACIÓN O NOMBRE.
- AMBITO GEOGRÁFICO Y DOMICILIO.
- ELEMENTO PATRIMONIAL.
- RÉGIMEN JURÍDICO PROPIO.
- OBJETO.
- ORGANOS DE REPRESENTACIÓN Y ADMINISTRACIÓN.
- FINES. (56)

DE LO ANTERIOR SE CONCLUYE QUE EL MUNICIPIO REÚNE EVIDENTE MENTE ESAS CARACTERÍSTICAS DOCTRINARIAS, QUE LO UBICAN, POR ENDE, COMO UN ENTE PÚBLICO CON PERSONALIDAD.

OTRO PUNTO QUE LA DOCTRINA HA DEBATIDO AMPLIAMENTE ES LA DENOMINADA UNIDAD O DUPLICIDAD DE LA PERSONALIDAD DEL ESTADO Y, POR CONSIGUIENTE, DEL MUNICIPIO. SE AFIRMA POR ALGUNA CORRIENTE

(56) Op. cit. p. 43, 44 y 45.

DE JURISTAS QUE EL ESTADO CUENTA CON DOBLE PERSONALIDAD: UNA DE DERECHO PÚBLICO Y OTRA DE DERECHO PRIVADO, PARA ACTUAR EN RELACIONES DE IMPERIUM O COMO UN PARTICULAR, RESPECTIVAMENTE. LAS IDEAS MODERNAS AFIRMAN QUE ES INNECESARIA ESTA DISTINCIÓN, A MÁS DE INCORRECTA, PUES LA PERSONALIDAD ES INDIVISIBLE Y ÚNICA, PUDIENDO MANIFESTARSE, SIN PERDER TAL UNIDAD, EN RELACIONES DE DERECHO PÚBLICO O SEA DE AUTORIDAD Y, EN OTROS DE DERECHO PRIVADO, PORQUE ASÍ LO PREVÉ Y LO AUTORIZA LA PROPIA LEY, OTORGANDO AL ESTADO (Y AL MUNICIPIO) FACULTADES Y CAPACIDADES PARA ÉSTO.

POR CUANTO HACE AL DERECHO POSITIVO, TANTO LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, COMO LAS PROPIAS DE CADA ENTIDAD FEDERATIVA, RECONOCEN DE MANERA EXPRESA LA PERSONALIDAD DEL MUNICIPIO. EL ARTÍCULO 115, PÁRRAFO PRIMERO DE LA LEY SUPREMA, ASÍ LO SEÑALA. DE ESTA PROPIA MANERA LO REGULAN LA TOTALIDAD DE LAS CONSTITUCIONES ESTATALES Y LEYES ORGÁNICAS MUNICIPALES. (57)

COMO ES DE OBSERVARSE, LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA CONTEMPLAN EXPRESAMENTE LA PERSONALIDAD MUNICIPAL TANTO EN SUS CONSTITUCIONES, COMO EN LAS LEYES ORGÁNICAS REGLAMENTARIAS DE LOS ASUNTOS MUNICIPALES. PARTICULARMENTE QUEREMOS REFERIRNOS A LA FÓR-

(57) Por ejemplo: Baja California Sur: Art. 117, Const.- El Municipio Libre es una entidad de carácter público dotada de personalidad jurídica y patrimonio propio, autónoma en su régimen interior y con libre administración de su hacienda; Art. 5o. LOM.- El Municipio tiene personalidad jurídica propia de conformidad con la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 117 de la Constitución Política del Estado de Baja California Sur. Chiapas: Art. 63, Const.- Los Municipios tienen personalidad ju

MULA, A NUESTRO JUICIO ERRÓNEA, QUE SIGUE LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN Y LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL SOBRE ESTE ASUNTO DE LA PERSONALIDAD DEL MUNICIPIO, PUES ATRIBUYE ESTA CALIDAD AL AYUNTAMIENTO (ARTÍCULO 113 CONST. Y 12 LOM) Y AL PARECER SE CONFUNDE A LA INSTITUCIÓN, QUE ES EL MUNICIPIO, CON EL ÓRGANO DE GOBIERNO QUE ES EL AYUNTAMIENTO; SIN EMBARGO, JURÍDICAMENTE HABLANDO, DEBE DISTINGUIRSE UNO DE OTRO. EL MUNICIPIO ES LA CORPORACIÓN QUE TIENE EL ATRIBUTO DE LA PERSONALIDAD Y ESTÁ REPRESENTADO PARA SU GESTIÓN ADMINISTRATIVA POR EL AYUNTAMIENTO, EL QUE DE NINGUNA MANERA PUEDE EQUIPARARSE AL MUNICIPIO EN SÍ MISMO.

NINGÚN OTRO DE LOS ESTADOS INCURRE EN ESTE ERROR, COMO HE-MOS VISTO EN LOS EJEMPLOS QUE SE TRANSCRIBEN A PIE DE PÁGINA DEL

rídica para todos los efectos legales; Art. 2o. LOM.- El Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Chiapas. Los Municipios constituyen entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, y por consiguiente, son sujetos de derecho y obligaciones, autónomos en su régimen interior y con libre administración de su hacienda. Hidalgo: Art. 115 Const.- El Municipio es una institución jurídico-política, con territorio determinado, en el que se asienta un núcleo de población, dotado de autonomía para atender sus necesidades y elegir directamente a sus autoridades, Art. 130.- El Ayuntamiento es el órgano de gobierno municipal a través del cual, el pueblo, en ejercicio de su voluntad política, realiza la autogestión de los intereses de la comunidad; Art. 5o. LOM.- El Municipio posee personalidad jurídica propia de conformidad con la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 130 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo. México: Art. 15 Const.- El Municipio, que es la base de la organización política del Estado, tiene personalidad jurídica y es capaz, por lo tanto, de derechos y obligaciones de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Federal. Art. 1o. LOM.- El Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, investido de personalidad jurídica propia en términos del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Michoacán: Art. 113 Const.- El Ayuntamiento tiene personalidad jurídica propia para todos los efectos legales; Art. 12 LOM.- Los Ayuntamientos del Esta

TEXTO DE ORDENAMIENTOS ESTATALES EN DONDE SE HACE ALUSIÓN A LA PERSONALIDAD DEL MUNICIPIO.

OTRA CUESTIÓN DE INTERÉS SE DERIVA DE LA PRÁCTICA LEGISLATIVA DE INCLUIR EN LOS CÓDIGOS CIVILES EL PRINCIPIO DE LA PERSONALIDAD DEL MUNICIPIO. TANTO EL CÓDIGO CIVIL DEL DISTRITO FEDERAL, QUE ES DE APLICACIÓN EN MATERIA FEDERAL PARA TODA LA REPÚBLICA, EN SU ARTÍCULO 25 SEÑALA QUE SON PERSONAS MORALES ENTRE OTROS, LA NACIÓN, LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS; RESALTANDO LA CASI TOTALIDAD DE LOS CÓDIGOS CIVILES ESTATALES ESTA FÓRMULA, CUANDO MÁS CON ALGUNA PEQUEÑA VARIANTE DE CONCEPTOS PERO QUE EN ESENCIA APARECEN IGUAL. COMO EJEMPLO TENEMOS LOS SIGUIENTES: ARTÍCULO 19 DE MICHOACÁN; 119 FRACCIÓN I DE MORELOS; 25 DE COLIMA; 23 DE CHIAPAS; 25 DE COAHUILA; 25 DE DURANGO; 25 DE HIDALGO

do tienen personalidad jurídica para todos los efectos legales. Oaxaca: Art. 94 Const.- Los Municipios Libres constituyen entidades con personalidad jurídica y por consiguiente son susceptibles de derechos y obligaciones. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. (Se adiciona este párrafo el 21 de enero de 1984); Art. 12 LOM.- El Municipio Libre es la base de la división territorial y de la Organización Política y Administrativa del Estado, investido de personalidad jurídica propia en los términos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Quintana Roo: Art. 126 Const.- El Municipio Libre es una entidad de carácter público dotada de personalidad y patrimonio propio, autónoma en su régimen interior y con libre administración de su hacienda; Art. 2o. LOM.- El Municipio Libre, base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, es una entidad de carácter público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, autónoma en su régimen interior y con libre administración de su hacienda. Veracruz: Art. 114 Const.- Las leyes reglamentarias municipales se sujetarán a las bases siguientes: F. 1. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y administrarán libremente su patrimonio conforme a la ley.

Y 19 DE JALISCO (TODOS DE SUS RESPECTIVOS CÓDIGOS CIVILES).

SIGUIENDO IDEAS DEL DR. MIGUEL ACOSTA ROMERO, PENSAMOS QUE ES INNECESARIA, EN CUANTO HACE AL MUNICIPIO, O TAL VEZ EN RELACIÓN A TODO EL ESTADO ESTA ANOTACIÓN QUE HACE EL CÓDIGO CIVIL, PUES "...RESULTA DISCUTIBLE -DICE EL DR. ACOSTA- QUE EL LEGISLADOR PARA EL DISTRITO FEDERAL HUBIESE TENIDO FACULTADES PARA RECONOCER LA PERSONALIDAD DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, DE LOS MUNICIPIOS Y DEMÁS CORPORACIONES DE DERECHO PÚBLICO, YA QUE LA PERSONALIDAD DE LOS DOS PRIMEROS ENTES, DERIVA DE LA CONSTITUCIÓN Y LA DE LOS ÚLTIMOS DE LAS LEYES DE DERECHO PÚBLICO, FEDERAL Y LOCAL, QUE CONFIEREN ESA PERSONALIDAD, Y NO EL CÓDIGO CIVIL. (58)

EN CONCLUSIÓN, EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA DEL MUNICIPIO ESTÁ CLARAMENTE ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 115 DE LA LEY SUPREMA, REPITIÉNDOSE EN LAS CONSTITUCIONES LOCALES Y LEYES ORGÁNICAS MUNICIPALES.

ESTE ATRIBUTO HACE QUE EL MUNICIPIO SEA UN ENTE JURÍDICO SUSCEPTIBLE DE DERECHOS Y OBLIGACIONES, CON FACULTADES DE CONTAR CON UN PATRIMONIO PROPIO Y CON LIBRE DISPOSICIÓN DE SU HACIENDA. ADEMÁS, TIENE NOMBRE QUE LO IDENTIFICA Y LO DIFERENCIA

(58) Acosta Romero, Miguel; Op. cit. p. 67.

DE OTRAS ENTIDADES Y, FINALMENTE, TIENE UN DOMICILIO PARA SU ÓRGANO DE GOBIERNO QUE ES EL AYUNTAMIENTO Y QUE SE DENOMINA COMUNMENTE CABECERA MUNICIPAL.

COMO TODAS LAS PERSONAS JURÍDICAS COLECTIVAS, EL MUNICIPIO LO ES, SE PRESENTA EL PROBLEMA DE LA REPRESENTACIÓN, ÉSTO ES DE LA PERSONA O PERSONAS QUE JURÍDICAMENTE PUEDEN ADQUIRIR LAS OBLIGACIONES O EJERCITAR LOS DERECHOS PROPIOS DE SU REPRESENTADA. EL MUNICIPIO NO QUEDA EXENTO DE LA PROBLEMÁTICA DERIVADA DE LA REPRESENTACIÓN, YA PORQUE EN OCASIONES NO SE PRECISA QUIEN LO REPRESENTARÁ O POR QUÉ, EN OTROS CASOS, LA DELEGACIÓN DE FACULTADES ES OSCURA EN LAS LEGISLACIONES ESTATALES.

EN GENERAL PODEMOS AFIRMAR QUE EL ÓRGANO REPRESENTATIVO DEL MUNICIPIO ES EL AYUNTAMIENTO QUIEN POR DISPOSICIÓN DE LAS PROPIAS LEYES ORGÁNICAS MUNICIPALES EJERCE ESTA FACULTAD POR CONDUCTO DEL PRESIDENTE MUNICIPAL PARA EFECTOS ADMINISTRATIVOS EN GENERAL Y DE REPRESENTACIÓN CIVIL, COMO CONTRATOS DIVERSOS, CONVENIOS, ETC.

SIN EMBARGO, DEBEMOS PRECISAR QUE TRATÁNDOSE DE REPRESENTACIÓN ANTE PROCESOS JURISDICCIONALES FORMALES, QUIEN REPRESENTA AL MUNICIPIO, EN LA CASI TOTALIDAD DE LAS LEGISLACIONES ESTATALES, ES EL SÍNDICO MUNICIPAL, PUES PRECISAMENTE UNO DE SUS ATRIBUTOS ES EL DE VELAR Y CUSTODIAR LOS INTERESES DEL MUNICIPIO.

8. CREACION, FUSION Y SUPRESION DE MUNICIPIOS.

AL IGUAL QUE HEMOS COMENTADO EN OTROS TEMAS RELATIVOS AL DERECHO MUNICIPAL, TAMBIÉN EN EL QUE ABORDAMOS EXISTE UNA GRAN DISPERSIÓN DE LAS LEGISLACIONES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE LA REPÚBLICA, LAS QUE REGULAN ESTOS FENÓMENOS DE FORMA MUY DIVERSA. NO OBSTANTE, ES EVIDENTE LA IMPORTANCIA QUE LOS MISMOS TIENEN EN LA VIDA DE LAS COMUNIDADES.

EN CUANTO A LA CREACIÓN DE NUEVOS MUNICIPIOS, EN GENERAL, LAS LEGISLACIONES DETALLAN ALGUNOS REQUISITOS RELATIVOS A POBLACIÓN Y RECURSOS DE CARÁCTER HACENDARIO. ESTO ES QUE NORMALMENTE SE FIJA UN LÍMITE DEMOGRÁFICO Y SE SEÑALA EL REQUISITO DE CONTAR CON RECURSOS ECONÓMICOS SUFICIENTES PARA SOSTENER LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL.

LOS SISTEMAS SEGUIDOS POR LOS ESTADOS, COMO ANTES HEMOS SEÑALADO, SON NOTABLEMENTE DISTINTOS. EN ALGUNOS NO SE PRECISAN ADECUADAMENTE LOS PROCEDIMIENTOS A SEGUIR Y SE DEJAN EN FÓRMULAS AMPLIAS, GENERALES, MUCHAS VECES INJUSTAS PARA LOS MUNICIPIOS AFECTADOS.

ES EL CASO DEL ARTÍCULO 40. DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO QUE SEÑALA:

"La creación o supresión de municipios, modificación de su territorio, cambio de residencia a las cabeceras municipales y las cuestiones que se susciten sobre límites intermunicipales serán resueltas por la legislatura del Estado".

A MÁS DE LA FALTA TOTAL DE UN PROCEDIMIENTO ADECUADO, NO CONTEMPLA LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO LA FUSIÓN DE MUNICIPIOS.

OTRO EJEMPLO EN QUE SE REGULA EN FORMA MUY SUCINTA E IMPRECISA ESTOS FENÓMENOS, ES EL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 60. DE LA LEY ORGÁNICA DE MICHOACÁN, QUE SEÑALA:

"Es facultad del Congreso del Estado, la creación y supresión de municipios, la modificación de su territorio, cambiar las cabeceras municipales y resolver las cuestiones de competencia jurisdiccional por límites intermunicipales que se susciten, escuchando la opinión de la población y de las autoridades de los municipios en conflicto".

POR OTRA PARTE, NOS PARECE MÁS PRECISA LA MANERA EN QUE LOS ESTADOS DE VERACRUZ Y JALISCO, ENTRE OTROS, REGULAN ESTAS CUESTIONES, PUES DETALLAN DIVERSOS REQUISITOS PARA ESTOS PROCEDIMIENTOS Y DAN OPORTUNIDAD A LOS MUNICIPIOS AFECTADOS PARA FORMULAR SUS ALEGATOS.

ASÍ, VERBIGRACIA, LA LEY ORGÁNICA DEL ESTADO DE VERACRUZ CONTEMPLA UN CAPÍTULO ESPECIAL, QUE ES EL CAPÍTULO II, INTITULADO DE LA CREACIÓN, SUPRESIÓN Y FUSIÓN DE MUNICIPIOS, CUYO TEXTO ES EL SIGUIENTE:

"ARTICULO 4. Corresponde a la Legislatura del Estado la creación, supresión y fusión de municipios, mediante el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los diputados. En todos los casos se escuchará previamente, la opinión del Gobernador del Estado y del Ayuntamiento o los Ayuntamientos afectados.

La opinión de los municipios afectados se formará con el voto de las dos terceras partes de los integrantes de los Ayuntamientos, después de escuchar a los Agentes Municipales y los Jefes de Manzana. La fusión procederá previa solicitud de los municipios que satisfaga los requisitos señalados en este párrafo.

ARTICULO 5. Para que pueda crearse un nuevo Municipio, deberán satisfacerse los siguientes requisitos:

- I. Contar con una población mayor de diez mil habitantes;
- II. Disponer de los recursos económicos suficientes para cubrir las erogaciones que demanda la administración municipal y para prestar los servicios públicos municipales;
- III. Que la cabecera municipal cuente con: locales adecuados para la instalación de oficinas públicas, infraestructura urbana y medios de comunicación con las poblaciones circunvecinas, y
- IV. Contar con reservas territoriales suficientes para satisfacer las necesidades de la población.

ARTICULO 6. Se podrá suprimir un Municipio, cuando no reúna los requisitos del artículo anterior. El Municipio que resul

te suprimido pasará a formar parte de uno o más municipios vecinos.

ARTICULO 7. Dos o más municipios podrán solicitar fusionarse, cuando tengan graves dificultades para prestar los servicios públicos municipales y que con la fusión, se den las condiciones idóneas para su prestación. Con la fusión desaparecerá uno o más municipios, o con la misma, se creará uno nuevo."

POR LO QUE HACE AL ESTADO DE JALISCO, AUNQUE EN MENOR MEDIDA QUE VERACRUZ, PRECISA ALGUNOS ASPECTOS RELACIONADOS CON ESTE ASUNTO, SEGÚN LO SEÑALA SU ARTÍCULO 70. QUE DICE:

"ARTICULO 70. Siendo el Municipio la base de la división territorial y la comunidad fundamental de los servicios públicos, el Congreso del Estado podrá constituir nuevos Municipios, de acuerdo con las siguientes bases:

I. Que la superficie territorial, en que se pretenda constituir, no sea menor de 200 kilómetros cuadrados;

II. Que la población que habite en esa superficie, sea mayor de 20,000 habitantes;

III. Que lo soliciten, cuando menos, la mitad de los ciudadanos que radiquen en la región en donde pretenda establecerse un nuevo Municipio;

IV. Que el poblado que se elija como Cabecera Municipal, tenga una población no inferior a 10,000 habitantes, y

V. Que se demuestre que dicho poblado cuenta con los servicios públicos indispensables, y que tiene, además, suficiente capacidad económica para atender a los gastos de la administración Municipal.

Podrá igualmente, el Congreso del Estado, declarar la extinción , o fusionar los Municipios, cuando no alcancen la población requerida, o no tengan capacidad sus Ayuntamientos para prestar los servicios, modificando, para ello, los límites de los Municipios existentes, y concediendo el derecho de Audiencia a los Ayuntamientos de que se trate.

El Congreso estará facultado para modificar los límites inter municipales, oyendo previamente a los Ayuntamientos afectados."

SERÍA DIFÍCIL ANALIZAR EXHAUSTIVAMENTE OTRAS LEGISLACIONES ESTATALES, LO QUE ADEMÁS ESTIMAMOS INNECESARIO YA QUE SE AFILIAN ALGUNOS DE ESTOS SISTEMAS MÁS REPRESENTATIVOS. SIN EMBARGO, SÍ ES IMPORTANTE DESTACAR QUE PARA UNA SANA Y ADECUADA REGULACIÓN DEL FENÓMENO SE DEBE DAR UNA INJERENCIA MAYOR A LOS PROPIOS MUNICIPIOS AFECTADOS CON LA CREACIÓN DE ESTOS O CON LA FUSIÓN, Y MUCHO MÁS CON LA EXTINCIÓN. CREO QUE DEBEN ESTABLECERSE MECANISMOS SENCILLOS Y CLAROS PARA QUE LA OPINIÓN DE LAS POBLACIONES INVOLUCRADAS SE CONOZCA POR EL CONGRESO ESTATAL Y SE VALORE ADECUADAMENTE PARA EVITAR CONFLICTOS QUE TANTA TRASCENDENCIA TIENEN EN EL ÁMBITO MUNICIPAL.

CAPITULO II

EL DERECHO MUNICIPAL. SU AUTONOMIA CIENTIFICA Y DIDACTICA. SU RELACION CON OTRAS RAMAS DEL DERECHO. SU RELACION CON OTRAS CIENCIAS.

SUMARIO

1. Concepto de Derecho Municipal. 2. Autonomía científica del Derecho Municipal. 3. Autonomía Didáctica. 4. División del Derecho Municipal: Derecho Político Municipal; Derecho Administrativo Municipal o Régimen Municipal; Derecho Financiero Municipal; Derecho Comparado Municipal. 5. Relaciones del Derecho Municipal con otras ramas del Derecho: Derecho Constitucional; Derecho Administrativo; Derecho Fiscal; otras especialidades jurídicas. 6. Relación del Derecho Municipal con otras ciencias: La Sociología; la Teoría del Estado; la Ciencia Política; la Ciencia de la Administración; la Ciencia del Urbanismo; otras disciplinas.

1. CONCEPTO DE DERECHO MUNICIPAL.

EL CONCEPTO DE DERECHO MUNICIPAL TIENE EN LA DOCTRINA UNA GRAN VARIEDAD DE ORIENTACIONES Y, POR CONSIGUIENTE, DE APORTACIONES. SIN EMBARGO, PARA LOS OBJETIVOS DE ESTA OBRA ANALIZAREMOS TAN SÓLO EL PENSAMIENTO DE ALGUNOS MUNICIPALISTAS QUE ESTIMAMOS REPRESENTATIVOS DEL TEMA.

PARA EL DESTACADO JURISTA CUBANO ADRIANO CARMONA ROMAY EL-

DERECHO MUNICIPAL ES: "EL CONJUNTO DE PRINCIPIOS LEGALES Y NORMAS DE JURISPRUDENCIA REFERENTES A LA INTEGRACIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES". (1)

LA ESCUELA BRASILEÑA NOS APORTA LA DEFINICIÓN DE IVES DE OLIVEIRA QUIEN SEÑALA AL DERECHO MUNICIPAL COMO "EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL MUNICIPIO, QUE ATAÑE A LAS RESPECTIVAS RELACIONES EN UN RADIO DE ACCIÓN TAN AMPLO QUE TIENE POR LÍMITE LAS PROPIAS MANIFESTACIONES DE LA VIDA MUNICIPAL". (2)

EL ARGENTINO ADOLFO KORN VILLAFÑE DICE "... EN SÍNTESIS, PODEMOS DECIR QUE EL DERECHO MUNICIPAL ES UNA RAMA CIENTÍFICAMENTE AUTÓNOMA DEL DERECHO PÚBLICO POLÍTICO, CON ACCIÓN PÚBLICA QUE ESTUDIA LOS PROBLEMAS POLÍTICOS, JURÍDICOS Y SOCIALES DEL URBANISMO Y QUE GUARDA ESTRECHO CONTACTO CON EL DERECHO ADMINISTRATIVO, CON EL DERECHO IMPOSITIVO, CON EL DERECHO RURAL, CON LA HISTORIA INSTITUCIONAL Y CON LA CIENCIA DEL URBANISMO". (3)

TAMBIÉN DE LA ARGENTINA, SALVADOR DANA MONTAÑO DISTINGUE ENTRE DERECHO MUNICIPAL "CIENTÍFICO" Y DERECHO MUNICIPAL "POSITIVO", DEFINIENDO AL PRIMERO COMO "UNA PORCIÓN DE LA CIENCIA DEL DERECHO QUE ESTUDIA EN GENERAL LAS RELACIONES JURÍDICAS A QUE -

(1) Programa de Gobierno Municipal, p. 19.

(2) Curso de Derecho Municipal, p. 49.

(3) La República Representativa Municipal, p. 34.

DA LUGAR EL MUNICIPIO, COMO ENTIDAD POLÍTICA, DE EXISTENCIA NECESARIA", Y AL SEGUNDO, COMO "UNA RAMA DEL DERECHO PÚBLICO INTERNO". (4)

DICE A SU VEZ ANTONIO MARIA HERNANDEZ QUE EL DERECHO MUNICIPAL "ES LA PARTE DEL DERECHO PÚBLICO QUE ESTUDIA LO RELATIVO AL MUNICIPIO. SE TRATA DEL ENFOQUE DE LA CIENCIA JURÍDICA DESTINADA A INVESTIGAR EL ORIGEN HISTÓRICO, LA NATURALEZA, DEFINICIÓN, ELEMENTOS Y FINES DE LA INSTITUCIÓN MUNICIPAL, ASÍ COMO - SU INSERCIÓN EN EL ESTADO, SUS RELACIONES, COMPETENCIAS Y DEMÁS ASPECTOS DEL GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS LOCALES. EL DERECHO MUNICIPAL ES EL DERECHO DE LA CIUDAD". (5)

UNA DEFINICIÓN INTERESANTE RESULTA LA DEL ALEMÁN OTTO - - GONNENWEIN QUIEN MANIFIESTA: "LOS PRECEPTOS JURÍDICOS CUYO OBJETO ES LA FORMACIÓN Y DISOLUCIÓN DEL MUNICIPIO, SU CONSTITUCIÓN-INTERNA, LA DESIGNACIÓN DE SUS ÓRGANOS, SUS DECISIONES, SUS RELACIONES CON EL ESTADO, LOS DERECHOS Y DEBERES DE SUS MIEMBROS, EL ALCANCE Y LA FORMA DEL EJERCICIO DEL PODER PÚBLICO Y OTRAS ACTIVIDADES, FORMAN EL CONTENIDO DEL DERECHO MUNICIPAL". (6)

EL SUDAMERICANO LUIS R. LONGHI AFIRMA QUE "EL DERECHO MUNICIPAL ESTUDIA LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LOS MUNICIPIOS,-

-
- (4) Estudios de Política y Derecho Municipal, pp. 18-19.
(5) Derecho Municipal Vol. 1, Teoría General, p. 4.
(6) Derecho Municipal Alemán, p. 10.

BAJO LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL ÓRGANO PRIMARIO DEL ESTADO Y REGULA SUS RELACIONES CON LOS PODERES DEL ESTADO PROVINCIAL Y DEL NACIONAL". (7)

NUESTRA DEFINICIÓN: POR NUESTRA PARTE CONSIDERAMOS QUE EL DERECHO MUNICIPAL ES: UNA RAMA AUTÓNOMA DEL DERECHO PÚBLICO, -- QUE TIENE POR OBJETO EL ESTUDIO DEL MUNICIPIO EN SUS ASPECTOS - POLÍTICOS, ADMINISTRATIVOS, FISCALES O IMPOSITIVOS; ASÍ COMO DE PLANEACIÓN Y URBANISMO, EN CUANTO QUE ESTOS IMPLIQUEN PROCESOS- Y CONSECUENCIAS JURÍDICAS.

DECIMOS QUE ES UNA RAMA DEL DERECHO PÚBLICO, EN VIRTUD DE QUE CUMPLE CON LOS EXTREMOS DE LA DOCTRINA EN ESE SENTIDO. ASÍ, SIGUIENDO A VILLORO TORANZO, PODEMOS SEÑALAR QUE EN LAS CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL DERECHO PÚBLICO SE ENCUENTRA INMERSO EL DERECHO MUNICIPAL, PORQUE:

- EL DERECHO PÚBLICO ABARCA TODAS LAS NORMAS QUE SE REFIEREN A LA CONSTITUCIÓN, FUNCIONAMIENTO, FACULTADES Y DEBERES DE TODOS LOS ÓRGANOS ESTATALES Y LAS RELACIONES DE ÉSTOS CON LOS PARTICULARES.

- SERÁN PÚBLICAS TODAS AQUELLAS EN QUE INTERVENGA COMO SU

(7) Longhi R. Luis. Génesis del Derecho Constitucional, p. 36.

JETO PASIVO EL ESTADO (CLARO ESTÁ, POR MEDIO DE ALGÚN ÓRGANO) Y EN SU CALIDAD DE ESTADO.

- EL DERECHO PÚBLICO ESTÁ REGIDO POR LA JUSTICIA DE SUBORDINACIÓN Y POR LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL. LA JUSTICIA DE SUBORDINACIÓN ES AQUELLA ESPECIE DE JUSTICIA QUE TIENE COMO FIN INMEDIATO EL BIEN DE LA COMUNIDAD Y, COMO LÍMITE, LA DIGNIDAD DE LOS INDIVIDUOS.

- EL DERECHO PÚBLICO ESTÁ TAMBIÉN REGIDO POR LA JUSTICIA INSTITUCIONAL QUE TIENE POR FIN REGULAR LOS DERECHOS Y DEBERES DE LAS DIVERSAS INSTITUCIONES ESTATALES Y ENTRE SÍ Y CON VISTAS A QUE SIRVAN AL BIEN COMÚN Y AL BIEN INDIVIDUAL DE TODOS LOS MIEMBROS DE LA SOCIEDAD.

- PUESTO QUE EN EL DERECHO PÚBLICO ESTÁ PRESENTE EL ESTADO EN CUANTO ESTADO, ES CLARO QUE SU PRESENCIA IMPRIME A SU ACTUACIÓN UNA IMPERIOSIDAD QUE SE MANIFIESTA EN DOS FORMAS: EN LA POSIBILIDAD DE USAR LA FUERZA (COACTIVIDAD) PARA IMPONER SOLUCIÓN; Y EN LA AUSENCIA DE CONSULTAR DE LA OTRA PARTE, CUANDO ÉSTA ES UNA PERSONA (FÍSICA O MORAL) PARTICULAR. (8)

AFIRMAMOS, POR OTRA PARTE QUE ES UNA RAMA AUTÓNOMA DE LAS CIENCIAS JURÍDICAS, PORQUE EXISTEN SUFICIENTES ARGUMENTOS CIEN-

(8) Cfr. Villoro Toranzo, Miguel, Derecho Público y Derecho Privado, p.p. 9-11.

TÍFICOS Y DIDÁCTICOS QUE ASÍ LO SUSTENTAN, SEGÚN AMPLIAMOS EN EL INCISO SIGUIENTE.

ENTENDEMOS QUE EL OBJETO DE NUESTRA RAMA JURÍDICA TOCA DIVERSOS ASPECTOS DE LA INSTITUCIÓN MUNICIPAL, BÁSICAMENTE: POLÍTICOS, ADMINISTRATIVOS, FISCALES, ASÍ COMO DE PLANEACIÓN Y URBANISMO.

FINALMENTE, ESTIMAMOS QUE SERÁN MATERIA DEL DERECHO MUNICIPAL LOS ASPECTOS ARRIBA SEÑALADOS SOLAMENTE CUANDO ELLOS IMPLIQUEN PROCESOS O CONSECUENCIAS JURÍDICAS, DE OTRA MANERA ESOS PROPIOS ASPECTOS ESTARÁN ESTUDIADOS POR OTRAS CIENCIAS. POR EJEMPLO, LOS ASPECTOS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA QUE NO IMPLIQUEN PROCESOS JURÍDICOS, NO SERÁN MATERIA DEL DERECHO MUNICIPAL, SINO TAL VEZ DE LA CIENCIA ADMINISTRATIVA O DE LA CONTABILIDAD, ETC.

DE IGUAL FORMA LOS ASPECTOS POLÍTICOS DEL MUNICIPIO, EN CUANTO QUE NO ENTRAÑEN PROCESOS O CONSECUENCIAS JURÍDICAS, SERÁN OBJETO Y MATERIA DE ESTUDIO DE LA SOCIOLOGÍA, O LA CIENCIA-POLÍTICA, ETC.

POR ELLO, CENTRAMOS Y DELIMITAMOS EL CAMPO DE ESTUDIO DEL DERECHO MUNICIPAL A AQUELLOS ACTOS DE LA MUNICIPALIDAD QUE IMPLICAN PROCESOS Y CONSECUENCIAS DE ORDEN JURÍDICO.

2. AUTONOMIA CIENTIFICA DEL DERECHO MUNICIPAL.

MUCHO SE HA DEBATIDO EN TORNO A LA LLAMADA AUTONOMÍA DEL DERECHO MUNICIPAL, SIN QUE HASTA LA FECHA EXISTAN CONCLUSIONES ACEPTADAS EN FORMA MÁS O MENOS UNÁNIME POR LOS INVESTIGADORES DE LA MATERIA. BÁSICAMENTE SON DOS LAS CORRIENTES QUE SE OBSERVAN: LA QUE AFIRMA LA AUTONOMÍA, TANTO CIENTÍFICA, COMO DIDÁCTICA DE ESTA RAMA JURÍDICA Y, DESDE LUEGO, LA CONTRARIA, QUE LE NIEGA TALES CARACTERÍSTICAS, CONSIDERANDO QUE EL DERECHO MUNICIPAL ES UNA PARTE ESPECIALIZADA YA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL O YA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO O, EN EL MEJOR DE LOS CASOS, DE AMBAS DISCIPLINAS.

ASÍ, POR EJEMPLO, JURISTAS TAN DISTINGUIDOS COMO RAFAEL -- BIELSA O GABINO FRAGA, ESTIMAN QUE EL DERECHO MUNICIPAL ES PAR-

TE DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, SI BIEN CON ALGUNAS CARACTERÍSTICAS ESPECIALES, POR LO QUE BIELSA LE ACEPTA TAN SÓLO AUTONOMÍA DIDÁCTICA.

SIN EMBARGO, LA DOCTRINA MÁS RECIENTE DE PAÍSES EUROPEOS Y AMERICANOS RECONOCE QUE EL DERECHO MUNICIPAL CUENTA CON AUTONOMÍA CIENTÍFICA, PORQUE HAY ARGUMENTOS SÓLIDOS, TANTO HISTÓRICOS, COMO DE FILOSOFÍA DE LA CIENCIA, QUE NOS LLEVAN A ESA CONCLUSIÓN.

HISTÓRICAMENTE ENCONTRAMOS QUE EL DERECHO MUNICIPAL TUVO VIGENCIA, Y LA TIENE, CON INDEPENDENCIA DE OTRAS RAMAS JURÍDICAS, INCLUSIVE DEL DERECHO CONSTITUCIONAL Y DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. EL DERECHO MUNICIPAL ES MUY ANTERIOR A ESTAS DISCIPLINAS QUE SURGEN EN SU CONCEPCIÓN MODERNA A PARTIR DE LOS SIGLOS XVIII Y XIX; PARA ENTONCES LAS REGLAS JURÍDICAS DE LA VIDA MUNICIPAL ERAN DE SIGLOS; SIN QUE NEGUEMOS, CLARO, QUE EL PROPIO DERECHO MUNICIPAL HA SUFRIDO UNA PROFUNDA TRANSFORMACIÓN PARA ADAPTAR SUS INSTITUCIONES A LOS ESQUEMAS MODERNOS DEL DERECHO; LO QUE DE NINGUNA MANERA LE HACE PERDER SU NOTABLE ANTIGÜEDAD QUE HA OTORGADO AL MUNICIPIO SIGLOS DE EVOLUCIÓN SOCIAL.

ADEMÁS, CENTRÁNDONOS EN EL CAMPO ESTRICTO DE LA FILOSOFÍA DE LA CIENCIA Y DEL CONOCIMIENTO, EXISTEN TAMBIÉN ARGUMENTOS FUNDAMENTALES PARA APRECIAR A NUESTRA RAMA COMO CIENTÍFICAMENTE

AUTÓNOMA. ASÍ, DESDE UNA PERSPECTIVA ONTOLÓGICA, METODOLÓGICA, AXIOLÓGICA Y TELEOLÓGICA, LLEGAMOS A LA CONCLUSIÓN QUE EL DERECHO MUNICIPAL SE DIFERENCIA CON CLARIDAD DE OTRAS RAMAS DE LA CIENCIA DEL DERECHO.

ONTOLÓGICAMENTE ENCONTRAMOS QUE EL DERECHO MUNICIPAL CUENTA CON PERFILES MUY DIFERENTES A LOS OBJETOS DE ESTUDIO PARTICULARES DE OTRAS RAMAS DEL CONOCIMIENTO JURÍDICO. EL MUNICIPIO, SU OBJETO CENTRAL, NO QUEDA EN LA VAGUEDAD O EN LA OBSCURIDAD PARA EL SUJETO EN UNA RELACIÓN DE CONOCIMIENTO; NO SE CONFUNDE CON OTROS OBJETOS DEL PROPIO CONOCIMIENTO DEL DERECHO; QUE LO CATALOGA SEPARADAMENTE Y, POR LO MISMO, ES VÁLIDO AFIRMAR QUE LA RAMA ESPECIALIZADA QUE LO ESTUDIA ADQUIERE UN VALOR ONTOLÓGICO AUTÓNOMO.

POR CUANTO AL MÉTODO DE NUESTRA RAMA, TAMBIÉN PODEMOS AFIRMAR QUE LE ES ESPECIAL POR CUANTO A LAS PARTICULARIDADES DE LA REALIDAD QUE PRESENTAN LAS INSTITUCIONES MUNICIPALES. EL MÉTODO JURÍDICO, COMÚN A TODA INVESTIGACIÓN DE ESTA CIENCIA, DEBE ADAPTARSE PARA QUE RESULTE EFICAZ EN LA BÚSQUEDA DE CONCLUSIONES VÁLIDAS EN LA VIDA MUNICIPAL; ASÍ POR EJEMPLO, LE INTERESARÁ AL INVESTIGADOR OBSERVAR LOS FUERTES LAZOS DE VECINDAD PROPIOS DE LA VIDA DEL MUNICIPIO EN SUS RELACIONES PRIMARIAS DE CONVIVENCIA, CIRCUNSTANCIA QUE SEGURAMENTE EN OTRA ESFERA DEL CONOCIMIENTO O INVESTIGACIÓN NO TENGA RELEVANCIA O TRASCENDEN--

DENCIA. MÚLTIPLES SON, DE ESTA MANERA, LAS APLICACIONES Y ADAPTACIONES QUE EL ESTUDIOSO DEL DERECHO MUNICIPAL DEBE PROPICIAR EN CUANTO A LA METODOLOGÍA PARTICULAR DE ESTA RAMA DEL SABER.

DE FORMA SEMEJANTE EN EL PLANO DE LO AXIOLÓGICO (VALORES)- Y TELEOLÓGICO (FINES) EL DERECHO MUNICIPAL CUENTA CON DEFINICIÓN PRECISA Y CONCRETA DE LOS VALORES QUE PRETENDE ALCANZAR Y DE LOS FINES QUE DEBE CUMPLIR. SU ESPECTATIVA DE ANÁLISIS ES LA CIRCUNSCRIPCIÓN MUNICIPAL Y NO EL ESTADO O LA NACIÓN EN SU CONJUNTO, COMO SÍ LO SON ESTAS ÚLTIMAS DEL DERECHO CONSTITUCIONAL O DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

LOS FINES DE NUESTRA RAMA TAMBIÉN SE PRESENTAN BIEN DIFERENCIADOS A LOS OBJETIVOS CIENTÍFICOS DE OTRAS ESPECIALIDADES O DISCIPLINAS, LO QUE ES PALPABLE CON LA SIMPLE LECTURA DE LAS LEYES ORGÁNICAS, BANDOS Y CARTAS MUNICIPALES, EN DONDE SE PLASMAN LAS ESPECTATIVAS QUE EL DERECHO POSITIVO OTORGA A LAS INSTITUCIONES MUNICIPALES.

POR LOS ARGUMENTOS SEÑALADOS CONCLUIMOS QUE EXISTEN BASES SUFICIENTES, QUE SOPORTAN LA AUTONOMÍA CIENTÍFICA DEL DERECHO MUNICIPAL.

A MAYOR ABUNDAMIENTO, CONNOTADOS JURISTAS SE AFILIAN A ES-

TA CORRIENTE, COMO ES EL CASO DE ADOLFO KORN VILLAFÑE, QUIEN SEÑALA QUE: "... NO ES LÍCITO IDENTIFICAR AL DERECHO MUNICIPAL NI CON EL DERECHO ADMINISTRATIVO NI CON EL DERECHO CONSTITUCIONAL, AUNQUE MANTIENE CON ESTAS DOS ASIGNATURAS ACENTUADAS RELACIONES DE INTERDEPENDENCIA CIENTÍFICA. EL DERECHO MUNICIPAL ES UNA RAMA CIENTÍFICAMENTE AUTÓNOMA DENTRO DEL DERECHO PÚBLICO POLÍTICO; Y POSEE PROBLEMAS PROPIOS, LOS PROBLEMAS DEL URBANISMO, QUE LO DIFERENCIAN ONTOLÓGICAMENTE DEL DERECHO CONSTITUCIONAL Y DEL DERECHO ADMINISTRATIVO". (9)

EL MISMO AUTOR REFUERZA SU TESIS ANTERIOR CUANDO ASEVERA QUE: "ACEPTAR LA EXISTENCIA DE UN DERECHO MUNICIPAL ONTOLÓGICAMENTE CATALOGADO COMO UN BREVE CAPÍTULO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, IMPLICA ACEPTAR MUNICIPIOS QUE SE DEFINEN AUTOMÁTICAMENTE COMO SIMPLES OFICINAS BUROCRÁTICAS DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES Y TERRITORIALES. EN CAMBIO, AFIRMAR LA EXISTENCIA DE UN DERECHO MUNICIPAL POLÍTICO, CON AUTONOMÍA CIENTÍFICA PROPIA Y DOTADO DE UN CONTENIDO ONTOLÓGICAMENTE DIFERENCIAL FRENTE AL DERECHO CONSTITUCIONAL Y AL DERECHO ADMINISTRATIVO, IMPORTA AFIRMAR QUE LAS MUNICIPALIDADES SE DEFINEN OSTENSIBLEMENTE COMO PODERES DEL ESTADO, DOTADOS DE AUTONOMÍA POLÍTICA, O SEA, COMO REPÚBLICAS REPRESENTATIVAS. LA DISCUSIÓN SOBRE LA ONTOLOGÍA DEL DERECHO MUNICIPAL NO ES UNA SUTILEZA DOCTRINARIA, SINO EL PLANTEO CIENTÍFICO DE UN PROBLEMA REAL DE CONSECUENCIAS PRÁCTICAS EVI-

(9) Korn Villafañe, Adolfo. Boletín de la Biblioteca del Congreso Nacional, No. 42, p. 1032.

DENTES". (10)

POR SU PARTE CLODOMIRO ZAVALÍA CONFIRMA LA TESIS DE KORN, CUANDO SOSTIENE QUE: "INTERESA DEJAR ESTABLECIDA LA EFECTIVA EXISTENCIA DEL DERECHO MUNICIPAL COMO RAMA AUTÓNOMA DENTRO DE LA DISCIPLINA JURÍDICA. DOCTRINARIAMENTE SE ACEPTA YA LA EXISTENCIA DE PROBLEMAS CUYO PLANTEAMIENTO MIRA SÓLO A LA NECESIDAD DE SATISFACER EXIGENCIAS NACIDAS EN EL NÚCLEO URBANO QUE, GRANDE O PEQUEÑO, PRESENTA MODALIDADES PROPIAS, VALE DECIR, SUSCEPTIBLES DE ESTUDIARSE CON ARREGLO O CONCEPTOS ESPECÍFICOS, TANTO EN SU CONTENIDO COMO EN LA FORMA DE ANUNCIARSE". (11)

ALCIDES GRECA, APORTA SUSTENTO TEÓRICO A LA AUTONOMÍA CIENTÍFICA DEL DERECHO MUNICIPAL, AL SOSTENER QUE: "EN EL DERECHO MUNICIPAL EXISTE ... UNA PARTE QUE SE REFIERE A NORMAS ADMINISTRATIVAS, CON ESPECIALIDAD A SERVICIOS PÚBLICOS Y ORGANIZACIÓN FINANCIERA QUE SON COMUNES A LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO EN TODOS SUS ASPECTOS. PERO HAY OTRA MÁS INMUTABLE, QUE TIENE SUS RAÍCES EN EL PASADO Y QUE ES ANTERIOR AL ESTADO MISMO, EN SUS ACTUALES FORMAS DE ESTRUCTURACIÓN. DE AHÍ QUE LA INSTITUCIÓN MUNICIPAL NO DEBE SER CONSIDERADA COMO UNA CREACIÓN DEL DERECHO CONSTITUCIONAL. ES UNA CONSECUENCIA, UNA DERIVACIÓN DEL DERECHO COMUNAL". (12)

(10) *Ibíd.* pp. 1034-1035.

(11) Zavalía, Clodomiro. *Tratado de Derecho Municipal*. p. 13.

(12) Greca, Alcides. *Anuario del Instituto de Derecho Público*, T.X. p. 10.

EN EL CONGRESO MUNICIPALISTA DE LYON EN FRANCIA, RESPECTO DE LA VIABILIDAD DEL DERECHO MUNICIPAL, SE DIERON IMPORTANTES Y SÓLIDOS ARGUMENTOS EN RELACIÓN A ESTE FENÓMENO; EL AUTOR VAN DER BERG, DE HOLANDA, SOSTENÍA QUE EL DERECHO MUNICIPAL ERA UNA DISCIPLINA CONFORMADA MEDIANTE LA APORTACIÓN DE OTRAS CIENCIAS, ÉSTO ES, UNA AMALGAMA DE DISCIPLINAS, AUNQUE SUSTANCIALMENTE DISTINTA DE LAS OTRAS RAMAS DEL DERECHO; EL PROFESOR HILL DE INGLATERRA SOSTENÍA LA TESIS DE QUE SE DEBÍA RECONOCER LA AUTONOMÍA CIENTÍFICA DEL DERECHO MUNICIPAL EN VIRTUD DE LAS PARTICULARIDADES Y ESPECIALIDADES PROPIAS DE SU OBJETO; EL MUNICIPALISTA BOLOGNÉS, BORCI, SUGERÍA LA IDEA DE QUE SOLAMENTE EXISTÍA LA AUTONOMÍA DIDÁCTICA, Y POR CONSIGUIENTE ÚNICAMENTE CABRÍA UNA APLICACIÓN SUI GENERIS DE LAS DOCTRINAS ECONÓMICAS, JURÍDICAS Y TÉCNICAS, RESTRINGIDAS A LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL; EL AUTOR TVERDOJHLEBOFF, SOSTUVO QUE EL DERECHO MUNICIPAL ERA UNA "MATERIA", AUNQUE NO UNA CIENCIA PROPIAMENTE DICHA, PERO QUE SE DEBE RÍA ESTUDIAR CIENTÍFICAMENTE. (13)

EL MUNICIPALISTA CUBANO CARMONA ROMAY, VA MÁS LEJOS AL PROPONER TRES DISCIPLINAS CIENTÍFICAS MUNICIPALES: "CIENCIA DEL GOBIERNO MUNICIPAL", "DERECHO MUNICIPAL" Y "ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL". SEGÚN EL AUTOR, ESTAS DISCIPLINAS QUEDABAN DEFINIDAS DE LA MANERA SIGUIENTE: CIENCIA DEL GOBIERNO MUNICIPAL, QUE

(13) Cfr. Dana Montaña, Salvador. Op. cit. p. 20.

FORMA PARTE DE LA ENCICLOPEDIA DE LAS CIENCIAS POLÍTICAS; "DERECHO MUNICIPAL", QUE ES NATURALEZA JURÍDICA, Y "ADMINISTRACIÓN - MUNICIPAL", QUE ES CIENCIA ADMINISTRATIVA. ASEVERABA, ASIMISMO, QUE PARA REUNIR ESTAS DISCIPLINAS EN "UNA OMNICOMPRESIVA" ÉSTA DEBERÍA LLAMARSE "DERECHO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL". (14)

POR SU PARTE, EL MUNICIPALISTA DANA MONTAÑO DICE, RESPECTO DEL CARÁCTER CIENTÍFICO DEL DERECHO MUNICIPAL, QUE EL OBJETO -- PROPIO DE ÉSTE ES "LA MATERIA DEL DERECHO MUNICIPAL CIENTÍFICO Y DEL POSITIVO VIGENTE EN EL PAÍS DE QUE SE TRATE". (15) AL CONSIDERAR QUE DICHA DISCIPLINA ESTABA INTEGRADA POR EL DERECHO MUNICIPAL CIENTÍFICO, QUE CONSTITUÍA "UNA PORCIÓN DE LA CIENCIA DEL DERECHO QUE ESTUDIA EN GENERAL LAS RELACIONES JURÍDICAS A QUE DA LUGAR EL MUNICIPIO, COMO ENTIDAD POLÍTICA DE EXISTENCIA-NECESARIA". Y EL DERECHO MUNICIPAL POSITIVO COMO "UNA RAMA DEL DERECHO PÚBLICO INTERNO". (16) ESTE AUTOR ATRIBUÍA AL DERECHO MUNICIPAL "EL CARÁCTER DE CIENCIA JURÍDICA AUTÓNOMA, DISTINTA DE LA SOCIOLOGÍA MUNICIPAL Y DE LA CIENCIA DEL GOBIERNO MUNICIPAL, PERO NO INDEPENDIENTE O SEPARADA DE ÉSTAS". (17) EN CUANTO AL MÉTODO, SEÑALA QUE: "... MATERIAS COMO EL DERECHO MUNICIPAL REQUIEREN, POR SU NATURALEZA, EL MÉTODO HISTÓRICO POLÍTICO, POR LA MISMA RAZÓN QUE LAS CIENCIAS RELATIVAS A LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO Y DE LOS ENTES PÚBLICOS MENORES (PROVINCIAS, -

(14) Cfr. Oliveira de, Ives Orlando Tito. Op. cit. pp. 20-22

(15) Dana Montaña, Salvador. Op. cit. p. 20

(16) *Ibidem.* pp. 18-19

(17) *Ibidem.* p. 33.

MUNICIPIOS, ETC.) NO PUEDEN PRESCINDIR DE LA HISTORIA DE LA -
POLÍTICA CIENTÍFICA". (18)

COMPARTIMOS EL CRITERIO DE MUCHOS DE LOS AUTORES CITADOS,-
EN EL SENTIDO DE QUE SERÁ IMPORTANTE ORIENTAR LOS ESTUDIOS DEL-
MUNICIPIO HACIA UNA VISIÓN GLOBALIZADORA; ESTO ES, QUE EXISTA -
MAYOR INTERCAMBIO DE LAS CONCLUSIONES DE LAS DIVERSAS CIENCIAS-
QUE ESTUDIAN AL MUNICIPIO.

EL DERECHO MUNICIPAL NO PUEDE AISLARSE, Y TAMBIÉN PARA SUS-
ESTUDIOS E INVESTIGACIONES, DEBERÁN ASUMIR LA IDEA INTEGRADORA -
DE TODO LO MUNICIPAL, YA LO SOCIOLOGICO, LO URBANÍSTICO, LO ECO-
NÓMICO, LO CULTURAL, ETC.

DE LO ANTERIOR REITERAMOS QUE EL DERECHO MUNICIPAL CUENTA-
CON AUTONOMÍA CIENTÍFICA, TODA VEZ QUE CUMPLE CON LAS PROPUES-
TAS DE UN OBJETO ESPECÍFICO DE CONOCIMIENTO, QUE PUEDE SER DENO-
MINADO MEDIANTE LA APREHENSIÓN Y CONFIGURACIÓN DE CONOCIMIENTOS
ORDENADOS, SISTEMATIZADOS Y HOMOGÉNEOS, CUYAS CARACTERÍSTICAS -

(18) Op. cit. p. 28.

CONFORMAN UNA REALIDAD ONTOLÓGICA (HEGEL) Y UNA CONCEPTUACIÓN AXIOLÓGICA PROPOSITIVA (KANT).

3. AUTONOMIA DIDACTICA DEL DERECHO MUNICIPAL.

EN LO ACADÉMICO, NUESTRA RAMA DE ESTUDIO CUENTA CON UNA NOTABLE TRADICIÓN EN LOS CENTROS UNIVERSITARIOS MÁS PRESTIGIADOS DE EUROPA Y AMÉRICA. SU ENSEÑANZA A MÁS DE TENER MUCHOS AÑOS, HA SIDO RICA EN APORTACIONES DOCTRINARIAS, SI BIEN NUESTRO PAÍS POR MUCHO TIEMPO SE VIÓ REZAGADO EN SU INTEGRACIÓN A ESTAS TENDENCIAS MUNICIPALISTAS.

FUERON ALEMANIA Y DINAMARCA LOS PRIMEROS PAÍSES EN LOS QUE SE IMPARTIERON CURSOS ESPECIALES DE LA CIENCIA MUNICIPAL, INCLUIDO EL DERECHO. EN ESPAÑA, PARA 1910, YA SE HABÍA CREADO UNA CÁTEDRA DE DERECHO MUNICIPAL COMPARADO, EN LA UNIVERSIDAD DE MADRID.

POR LO QUE RESPECTA A AMÉRICA, EN CUBA SURGIÓ UNA IMPORTANTE ESCUELA DE MUNICIPALISTAS CON AUTORES DE RECONOCIDO PRESTIGIO, COMO SON: ANGULO Y PÉREZ, CAPABLANCA, CARRERA Y JÚSTIZ, Y CARMONA ROMAY, ENTRE LOS MÁS DESTACADOS, ALGUNOS DE ELLOS EMIGRARON A OTROS PAÍSES AMERICANOS, COMO ES EL CASO DE CARMONA RO-

MAY QUE PROFESÓ CÁTEDRA EN LA UNIVERSIDAD DEL ZULÍA EN MARACAIBO, VENEZUELA.

PUEDE DECIRSE QUE EN LAS PRINCIPALES UNIVERSIDADES LATINOAMERICANAS SE IMPARTE LA CÁTEDRA DE DERECHO MUNICIPAL; CORRESPONDIENDO A LOS BRASILEÑOS Y ARGENTINOS LA VANGUARDIA EN EL PENSAMIENTO DOCTRINARIO ASÍ COMO EN EL ACADÉMICO. OTROS PAÍSES COMO VENEZUELA, ECUADOR Y LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA DESTACAN EN EL ESTUDIO Y LA APORTACIÓN TEÓRICA RESPECTO AL DERECHO MUNICIPAL; Y ES QUE EN ESTE CONTINENTE DE ALGUNA MANERA SE HAN MANTENIDO VIVOS LOS PRINCIPIOS MUNICIPALISTAS, MANIFESTÁNDOSE EN FOROS QUE HAN CONSTITUIDO SIGNIFICATIVOS ESPACIOS DOCTRINARIOS. CABE DESTACAR LAS III, IV Y V CONFERENCIAS DE LA FEDERACIÓN INTERAMERICANA DE ABOGADOS, EL IV CONGRESO HISTÓRICO MUNICIPAL AMERICANO Y LA III Y IV REUNIÓN INTERAMERICANA DE MUNICIPIOS, EN LOS QUE SE PROPUSO LA CREACIÓN DE CURSOS DE DERECHO MUNICIPAL, ASÍ COMO LA FORMACIÓN DE INSTITUTOS QUE SE ABOCARAN A LOS ESTUDIOS MUNICIPALES.

EN EL VII CONGRESO INTERAMERICANO DE MUNICIPIOS, CELEBRADO EN RÍO DE JANEIRO EN 1958, SE EXPRESABAN LAS SIGUIENTES RECOMENDACIONES:

"PRIMERO.- Recomendar a las universidades del continente la intensificación de los estudios municipales en todas sus ramas, o

sea, en su triple aspecto sociológico, jurídico y político, estableciendo cátedras de Sociología Municipal, de Derecho Municipal y de Gobierno Municipal, sin perjuicio de mantener las ya existentes de Derecho Municipal Comparado, teniendo en cuenta la importancia que tiene el municipio para la vida individual, familiar y estatal.

"SEGUNDO.- Propiciar la autonomía científica del llamado "Derecho Municipal", dada la importancia adquirida por su propio objeto, como medio de promover la investigación y la enseñanza de los problemas municipales y de desarrollar el espíritu de autonomía comunal.

"TERCERO.- Recomendar a los municipios de América, el fomento de la investigación y de la enseñanza de la ciencia municipal, en su triple aspecto sociológico, jurídico y político, instituyendo centros de estudios, bibliotecas especializadas, institutos docentes de investigaciones, bolsas y premios para los estudios municipales. y

"CUARTO.- Que se estimule por todos los medios y especialmente por el asesoramiento indispensable de los técnicos, la colaboración del derecho municipal científico en la elaboración de las normas legales, incluyendo como asesores de los legisladores a especialistas del derecho municipal y estableciendo legalmente los estudios, informaciones previas, dictámenes y consultas, cuando fuera el caso, y además expedientes de la moderna técnica legislativa, a fin de que la reglamentación de carácter general sobre la materia municipal, asegure su legalidad, su acierto y la oportunidad de las normas que contengan". (19)

(19) Cfr. La Autonomía Científica del Derecho Municipal, "Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad del Zulia", Maracaibo, Venezuela, set. dic. 1961, No. 3, p. 43.

EN LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA LA ENSEÑANZA DEL DERECHO MUNICIPAL HA SIDO PROFESADA POR JURISTAS MUY CONNOTADOS.- A DECIR DEL MAESTRO TENA RAMÍREZ: "...SE IMPARTE LA CÁTEDRA DE DERECHO MUNICIPAL EN VEINTITRÉS UNIVERSIDADES Y COLEGIOS DE NORTEAMÉRICA, ENTRE LOS CUALES FIGURA LA DE HARVARD, A CARGO DE - - WILLIAM BENNET MUNRO, TAN DESTACADO CONSTITUCIONALISTA." (20)

POR CUANTO HACE A NUESTRO PAÍS; Poca atención académica se venía dando a esta rama del derecho. Generalmente el estudio - del municipio se había dejado como un tema, entre muchos, del - DERECHO CONSTITUCIONAL O DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

SIN EMBARGO, ENCONTRAMOS QUE NOTABLES MAESTROS UNIVERSITA--RIOS LLEGARON A IMPARTIR CURSOS ESPECIALIZADOS DE ESTA ASIGNATU--RA. ES EL CASO DE LOS MAESTROS GABINO FRAGA Y ANTONIO CARRILLO FLORES, QUIENES EN LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM, IMPARTIE--RON EN LOS AÑOS 40'S, LOS LLAMADOS, EN AQUELLA ÉPOCA, CURSOS DE INVIERNO SOBRE DERECHO MUNICIPAL.

A PARTIR DEL AÑO 1956, Y A INSTANCIA DEL MAESTRO DON JUAN - PÉREZ ABREU JIMÉNEZ, SE CUENTA EN LA FACULTAD DE DERECHO DE LA--UNAM, CON UN CURSO DE DERECHO MUNICIPAL, COMO MATERIA OPTATIVA--DE LA LICENCIATURA; CÁTEDRA QUE COMO TITULARES IMPARTIMOS EL --

(20) Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*. p. 148. Nota de pie de página número 190.

PROPIO MAESTRO PÉREZ ABREU Y EL SUSCRITO CARLOS QUINTANA.

EN LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO DE LA PROPIA FACULTAD, SE CURSA LA ASIGNATURA DE ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, EN LA ESPECIALIDAD DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO.

POR TODO LO ANTERIOR, REITERAMOS NUESTRA CONCLUSIÓN DE QUE EXISTEN SUFICIENTES ELEMENTOS ACADÉMICOS Y DIDÁCTICOS PARA AFIRMAR LA AUTONOMÍA DEL DERECHO MUNICIPAL FRENTE A OTRAS RAMAS -- DEL DERECHO PÚBLICO, SIN NEGAR QUE EXISTE UNA PROFUNDA RELACIÓN DE AQUÉL CON MÚLTIPLES ESPECIALIDADES JURÍDICAS.

4. DIVISION DEL DERECHO MUNICIPAL.

COMO CUALESQUIERA RAMA DEL DERECHO, EL MUNICIPAL DIVIDE SU CAMPO DE ESTUDIO EN VARIOS APARTADOS, CON EL FIN DE SISTEMATIZAR SU ANÁLISIS, DE ACUERDO A LA METODOLOGÍA DE TODA CIENCIA.

SIGUIENDO A LA GENERALIDAD DE LOS MUNICIPALISTAS PODEMOS -- DIFERENCIAR CUATRO SECTORES FUNDAMENTALES DE NUESTRA MATERIA, -- QUE SON: A) EL DERECHO POLÍTICO MUNICIPAL; B) EL DERECHO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL; C) EL DERECHO FINANCIERO MUNICIPAL Y -- D) EL DERECHO COMPARADO MUNICIPAL.

4.1.- DERECHO POLÍTICO MUNICIPAL.

SOSTIENE JELLINEK QUE: "LOS MUNICIPIOS, COMO EL ESTADO, -- TIENEN UN TERRITORIO, SÚBDITOS Y UN PODER INDEPENDIENTE. PERO SE DISTINGUEN DEL ESTADO EN QUE EL MUNICIPIO NO POSEE UN IMPE-- RIUM ORIGINARIO, SINO QUE LE HA SIDO PRESTADO POR EL ESTADO, TO DO IMPERIUM DE UN MUNICIPIO ES DERIVADO, INCLUSO AQUELLOS DERE-- CHOS DE SOBERANÍA QUE LE HAN CONCEDIDO COMO DERECHOS PROPIOS. - LOS DE SOBERANÍA DEL MUNICIPIO NO SON NUNCA DERECHOS ORIGINA--- RIOS. SU TERRITORIO ES, AL PROPIO TIEMPO, TERRITORIO DEL ESTA-- DO; SUS SÚBDITOS, SÚBDITOS DEL ESTADO, Y SU PODER ESTÁ SOMETIDO-- AL DEL ESTADO". (21)

POR LO TANTO, SIGUIENDO EL PENSAMIENTO DEL MAESTRO DE HEI-- DELBERG, PODEMOS AFIRMAR QUE LA NATURALEZA MISMA DEL MUNICIPIO-- ES ESENCIALMENTE POLÍTICA; ASÍ, LA REGULACIÓN DE SU GOBIERNO, - SUS ELECCIONES, SU ACTIVIDAD COMO AUTORIDAD POLÍTICA, ETC., ES-- TARÁN CONTEMPLADOS EN LO QUE SE HA DENOMINADO DERECHO POLÍTICO-- MUNICIPAL; ESOS ELEMENTOS: GOBIERNO, ELECCIONES, DESAPARICIÓN - DE AYUNTAMIENTOS Y OTROS TEMAS DE ÍNDOLE POLÍTICA, LOS ABORDA-- MOS EN SENDOS CAPÍTULOS POR SEPARADO.

4.2.- DERECHO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL O RÉGIMEN MUNICIPAL.

SIENDO EL MUNICIPIO, EN UNA ACEPCIÓN PRIMARIA, LA ORGANIZA

(21) Jellinek, George. Teoría General del Estado. p. 523.

CIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DE LA SOCIEDAD LOCAL, ES PERTINENTE, *ab initio*, HACER LAS SIGUIENTES REFLEXIONES:

LA TRANSFORMACIÓN DE LA SIMPLE SOCIEDAD HUMANA A UNA COMPLEJA SOCIEDAD CIVIL, O LO QUE ES LO MISMO, EL SURGIMIENTO DE UN SISTEMA DE GOBIERNO EN EL CUERPO SOCIAL, TIENE SU BASAMENTO EN DOS CONSIDERACIONES FUNDAMENTALES: LA PRIMERA, ES LA NECESIDAD DE ASEGURAR UNA ORDENADA CONVIVENCIA DE LA COMUNIDAD, Y LA SEGUNDA, LA NECESIDAD DE PROVEER LOS SATISFACTORES QUE DEMANDA LA EXISTENCIA PROPIA, EN SU DIVERSIDAD, COMUNAL DEL ENTE COLECTIVO. ES POR ELLO QUE LOS PROCESOS DE ORDEN Y DE SERVICIO SE DAN ENTRELAZADOS Y SE VUELVEN INHERENTES EN EL ORIGEN DEL PODER PÚBLICO. PARA ELLO, SE HACE MENESTER EL ESTABLECIMIENTO DE NORMAS GENÉRICAS QUE HAGAN POSIBLE LA ARMONÍA EN LAS RELACIONES SOCIALES, PREVINIENDO O IMPIDIENDO PROCESOS ANTISOCIALES QUE CONDUZCAN A LA DISOLUCIÓN DEL GRUPO, SUSTITUYÉNDOLOS AL MISMO TIEMPO POR INSTRUMENTOS JURÍDICOS SUFICIENTES Y EFICIENTES. LUEGO ENTONCES, CORRESPONDE AL DERECHO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL O RÉGIMEN MUNICIPAL, MEDIANTE LAS ATRIBUCIONES ADMINISTRATIVAS, REGULAR EL SERVICIO PÚBLICO Y LAS MEDIDAS DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO.

SIN PRETENDER AGOTAR EL TEMA, EL CUAL TOCAREMOS AMPLIAMENTE EN OTRO APARTADO, SEÑALAMOS AQUÍ CÓMO SE MANIFIESTAN ESAS ATRIBUCIONES, EN OPINIÓN DEL MAESTRO GABINO FRAGA. SEGÚN EL

MENCIONADO AUTOR DICHAS ATRIBUCIONES SE PUEDEN RESUMIR EN TRES-GRANDES CATEGORÍAS: "I. LAS ATRIBUCIONES DE POLICÍA O DE COACCIÓN QUE SE MANIFIESTAN POR TODAS LAS MEDIDAS COACTIVAS QUE IMPONEN A LOS PARTICULARES EL CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES Y LIMITACIONES DE SU ACCIÓN EN TANTO QUE ES NECESARIO PARA LA COORDINACIÓN DE LAS ACTIVIDADES PRIVADAS Y LA SATISFACCIÓN DE LAS EXIGENCIAS DE ORDEN PÚBLICO. II. LAS ATRIBUCIONES DE FOMENTO QUE HAN SIDO DEFINIDAS COMO CONSTITUYENDO "AQUELLA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA QUE SE DIRIGE A SATISFACER INDIRECTAMENTE CIERTAS NECESIDADES DE CARÁCTER PÚBLICO PROTEGIENDO O PROMOViendo, SIN EMPLEAR LA COACCIÓN, LAS ACTIVIDADES DE LOS PARTICULARES O DE - - OTROS ENTES PÚBLICOS QUE DIRECTAMENTE LAS SATISFACEN. III. LAS ATRIBUCIONES DE SERVICIO PÚBLICO Y DE SEGURIDAD SOCIAL POR VIRTUD DEL CUAL EL ESTADO SATISFACE NECESIDADES GENERALES POR MEDIO DE PRESTACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO, CULTURAL Y ASISTENCIAL". (22)

EL MUNICIPIO, EN ESTE SENTIDO, TIENE UN AMPLIO CAMPO DE ACCIÓN QUE SE ENCUADRA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO, CON PARTICULARIDADES NOTABLES QUE BIEN PODEMOS DENOMINAR COMO MUNICIPAL, - SIN NEGAR QUE LOS PRINCIPIOS MÁS AMPLIOS, PERTENECEN A UNA TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

[22] Fraga, Cabino. Op. cit., p. 4

4.3.- DERECHO FINANCIERO MUNICIPAL.

OTRO APARTADO DE NUESTRA RAMA EN ESTUDIO, SERÁ LO CORRESPONDIENTE A LAS FINANZAS DEL MUNICIPIO, SU PATRIMONIO Y HACIENDA. EN ESTE SENTIDO EL DERECHO MUNICIPAL ADAPTA LAS TEORÍAS GENERALES A SU PARTICULAR ÁMBITO DE COMPETENCIA.

LAS LEYES DE HACIENDA MUNICIPALES SERÁN EL CENTRO DE SU ENFOQUE. EL MUNICIPIO COMO SUJETO ACTIVO DE LA RELACIÓN TRIBUTARIA HALIA SU FUNDAMENTO A ESTAS ACTIVIDADES EN LO PREVISTO POR LA FRACCIÓN IV, DEL ARTÍCULO 31 CONSTITUCIONAL, QUE PREVÉ LA CONCURRENCIA DE LA FEDERACIÓN, LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS PARA IMPONER TRIBUTOS A LA POBLACIÓN.

TAMBIÉN ESTOS ASPECTOS FINANCIEROS Y FISCALES LOS ABORDAMOS EN CAPÍTULO ESPECIAL DE ESTE TRABAJO.

4.4.- DERECHO COMPARADO MUNICIPAL.

AFIRMA EL FILÓSOFO ESPAÑOL ANTONIO HERNÁNDEZ GIL: "NADA PUEDE REPUTARSE ESTABLECIDO DE UNA VEZ Y PARA SIEMPRE". (23) Y, EFECTIVAMENTE, LOS CONCEPTOS SE INSTITUYEN Y SON DESARROLLADOS EN EL CURSO DE LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE CADA SOCIEDAD Y CON FUNDAMENTO EN SUS PROPIAS PRÁCTICAS SOCIALES; POR LO TANTO, PARA PODER ESTABLECER RACIONALMENTE UNA CONEXIÓN CONCEPTUAL ENTRE

[23] Hernández Gil, Antonio. Metodología de la Ciencia del Derecho. Tomo III, p. 400.

DOS O MÁS PROCESOS DEBE DARSE LA CONDICIÓN DE SU POSIBLE VERIFICACIÓN A TRAVÉS DE LA CONFRONTACIÓN DE SUS EXPERIENCIAS.

EN EL CASO QUE NOS OCUPA, ES MEDIANTE EL DERECHO COMPARADO COMO SE HACE FACTIBLE CONFRONTAR LA REGLAMENTACIÓN JURÍDICA DEL MUNICIPIO, QUE NOS PERMITA ALCANZAR DETERMINACIONES COGNOSCITIVAS Y SUS MODALIDADES Y VARIANTES EN EL TIEMPO Y EN EL ESPACIO; FORMULAR HIPÓTESIS CON BASE EN CONOCIMIENTOS CONFRONTADOS Y COMPROBADOS; POSIBILITAR SU INTERPRETACIÓN EXPLICATIVA; OBSERVAR - LOS DIVERSOS TRATAMIENTOS RESPECTO A LA PERSONALIDAD JURÍDICA, - FACULTADES LEGISLATIVAS, SERVICIOS PÚBLICOS, RÉGIMEN FINANCIERO, CONCURSO EN PROBLEMAS DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, DEMOGRÁFICOS, ECOLÓGICOS, LABORALES; ACTIVIDADES POLÍTICAS; Y TODA LA AMPLIA GAMA DE OTROS FENÓMENOS QUE, A TRAVÉS DEL DERECHO COMPARADO, ENRIQUECEN NUESTRO CONOCIMIENTO DEL MUNICIPIO.

5. RELACIONES DEL DERECHO MUNICIPAL.

5.1.- CON OTRAS RAMAS DEL DERECHO.

EL DERECHO MUNICIPAL TIENE RELACIONES MUY ESTRECHAS PRINCIPALMENTE CON OTRAS RAMAS DEL DERECHO PÚBLICO, YA QUE SIENDO UN ORDENAMIENTO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO, LE ATAÑEN VÍNCULOS CUYA NATURALEZA Y APLICABILIDAD PERTENECEN ESENCIALMENTE A LA ESFERA

DE DISPOSICIONES GENERALES, ABSTRACTAS E IMPERSONALES QUE DE --
MANERA ADJETIVA O SUSTANTIVA REGULAN LA ESTRUCTURA, ORGANIZA---
CIÓN Y EJERCICIO DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

A) CON EL DERECHO CONSTITUCIONAL.- CON RESPECTO A LA LEY
SUPREMA, GUARDA NO SÓLO UNA ÍNTIMA RELACIÓN, SINO, ADEMÁS, UN --
VÍNCULO JERÁRQUICO E INSTITUCIONAL, PUES LA CONSTITUCIÓN DEFINE--
AL MUNICIPIO, LO DETERMINA Y LE DA VIGENCIA; PRESUPONIÉNDOLE UN
LUGAR ESPECÍFICO EN LA ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA Y -
SOCIAL DEL ESTADO.

B) CON EL DERECHO ADMINISTRATIVO.- GUARDA RELACIÓN EN --
VIRTUD DE QUE ESTA DISCIPLINA LE PROPORCIONA LOS MARCOS GENERA--
LES QUE ENCUADRAN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, EN CUANTO A SU -
ORGANIZACIÓN Y MÉTODOS; ASÍ COMO A SUS ASPECTOS DE SERVICIOS PÚ--
BLICOS, PLANEACIÓN, DESARROLLO, EVALUACIÓN, SEGUIMIENTO Y CON--
TROL.

C) CON EL DERECHO FISCAL O TRIBUTARIO.- NUESTRA RAMA EN--
ANÁLISIS TIENE, TAMBIÉN, ESTRECHA RELACIÓN, DE AQUÉL TOMA LOS -
CONCEPTOS MÁS AMPLIOS EN TORNO A LAS CONTRIBUCIONES, SUS ESPE--
CIES, SUS PROCEDIMIENTOS, ETC. EL MUNICIPIO ES UNA INSTITUCIÓN
O INSTANCIA FISCAL QUE, COMO TAL, ACTÚA COTIDIANAMENTE.

D) CON OTRAS ESPECIALIDADES JURÍDICAS.- COMO TODA RAMA - DEL DERECHO, SE VINCULA EL DERECHO MUNICIPAL CON TODO EL ORDEN - JURÍDICO, YA EN FORMA MÁS CERCANA O LEJANA, SEGÚN LA PARTICULAR ESFERA DE QUE SE TRATE. POR EJEMPLO, SERÁ EVIDENTE LA RELACIÓN - CON EL DERECHO ELECTORAL, CON EL DERECHO ECOLÓGICO, CON EL DERECHO ECONÓMICO, EL DERECHO AGRARIO, ETC.; MÁS REMOTAMENTE CON EL DERECHO PENAL O EL CIVIL; SIN EMBARGO, MUCHAS ACTIVIDADES DEL MU - NICIPIO SE VINCULAN CON ESTAS ÁREAS DE LAS CIENCIAS JURÍDICAS.

6. RELACIONES DEL DERECHO MUNICIPAL CON OTRAS CIENCIAS.

EL CONOCIMIENTO HUMANO ES INTEGRAL, SE DIVIDE, A NUESTRO - JUICIO, POR UNA CUESTIÓN DE MÉTODO Y ENFOQUE PARTICULAR. SIN - EMBARGO, PARA ENTENDER ALGUNA INSTITUCIÓN DE NATURALEZA TAN COM - PLEJA COMO EL MUNICIPIO, ES IMPORTANTE ENCUADRARLO EN UNA VISIÓN TOTALIZADORA DE SUS DIVERSAS MANIFESTACIONES FENOMENOLÓGICAS. - EN ESTE ORDEN DE IDEAS, EL DERECHO MUNICIPAL ENCUENTRA RELACIÓN CON OTRAS DISCIPLINAS QUE SE ENCARGAN DE ESTUDIAR ASPECTOS DI - VERSOS DE LAS CIENCIAS.

EN UN PRIMER APARTADO ENCONTRAMOS A LA SOCIOLOGÍA, QUE ANA - LIZA LAS RELACIONES HUMANAS DE LOS GRUPOS; LAS RELACIONES DE -- CONVIVENCIA VECINAL, ETC.; ESOS ENFOQUES LOS TOMA INDUDABLEMEN - TE EL DERECHO MUNICIPAL PARA VALERSE DE ELLOS EN SUS REGULACIO -

NES NORMATIVAS, QUE VAN PRECISAMENTE ORIENTADAS A FOMENTAR LOS LAZOS DE SOLIDARIDAD QUE SE GENERAN POR EL HECHO SOCIAL DE VIVIR EN COMUNIDAD.

OTRAS DISCIPLINAS DE IMPORTANCIA BÁSICA PARA NUESTRA RAMA JURÍDICA SON LA TEORÍA DEL ESTADO Y LA CIENCIA POLÍTICA; AMBAS SE DEDICAN A ESTRUCTURAR EL MARCO TEÓRICO NECESARIO PARA ENTENDER A LA SOCIEDAD COMO UNA ORGANIZACIÓN CON FINES Y OBJETIVOS, QUE SE CUMPLEN BAJO LA DIRECCIÓN DE UN GOBIERNO QUE PRESIDE LAS ACTIVIDADES DEL ESTADO. EL MUNICIPIO, EN ESE CONTEXTO, COMO PARTE INTEGRANTE DEL ESTADO, TOMARÁ EN MUCHO LAS IDEAS DE ESTAS CIENCIAS PARA ENTENDER SU PECULIAR POSICIÓN INSTITUCIONAL Y EL PAPEL QUE EN LA ORGANIZACIÓN GLOBAL LE CORRESPONDE CUMPLIR.

EL MUNICIPIO CUMPLE, ENTRE OTRAS, FUNCIONES ADMINISTRATIVAS. REQUIERE, POR LO TANTO, DE PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN, DE CONTABILIDAD, DE PRESUPUESTO, ETC.; EN ESA VIRTUD, SU CERCAÑÍA A LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN ES EVIDENTE; SUS POSTULADOS, TÉCNICAS, PROCEDIMIENTOS Y AÚN FORMATOS, LE SERÁN AMPLIAMENTE NECESARIOS, PARA LOGRAR CON ELLOS UN MEJOR Y MÁS EFICIENTE APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS CON LOS QUE CUENTA, EN BENEFICIO DE LA COMUNIDAD.

LA CIENCIA DEL URBANISMO, COMO DISCIPLINA MODERNA ENCARGADA DEL ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS FENÓMENOS QUE TRAE APA-

REJADOS LA VIDA DE LAS CIUDADES, SE VINCULA AMPLIAMENTE AL DERECHO MUNICIPAL. SURGE ASÍ EL LLAMADO DERECHO URBANO, QUE EN SÍ MISMO ES VIDA MUNICIPAL Y CONCEPCIÓN JURÍDICA; LA CIUDAD COMO FORMA CONTEMPORÁNEA DE EXISTIR DE LAS COLECTIVIDADES SOCIALES, DEBE SER ENTENDIDA EN SUS MÁX PROFUNDOS MECANISMOS, TENDENCIAS Y REPERCUSIONES; A ELLO AYUDA LA CIENCIA DE LO URBANO, QUE, A SU VEZ, APORTA IMPRESCINDIBLES ELEMENTOS PARA QUE EL DERECHO MUNICIPAL CUMPLA, POR SU PARTE, LOS FINES QUE LE CORRESPONDEN EN LA ORDENACIÓN Y REGULACIÓN DE LA CIUDAD.

EL DERECHO MUNICIPAL, DE ESTA MANERA, PRESENTA RELACIÓN -- CON MUCHAS OTRAS CIENCIAS, COMO LA ARQUITECTURA, LA INGENIERÍA MUNICIPAL, ETC.; QUE TAMBIÉN LE PROPORCIONAN ELEMENTOS NECESARIOS PARA ENTENDER MEJOR LA NORMACIÓN EN TORNO A ZONIFICACIONES, PERMISOS, LICENCIAS DE OBRAS, ETC.

EN RESUMEN, CABE OBSERVAR QUE EL DERECHO MUNICIPAL APROVECHA LAS APORTACIONES DE MUCHAS OTRAS DISCIPLINAS TANTO JURÍDICAS, COMO SOCIALES O TÉCNICAS. DE ESA FORMA, NUESTRA RAMA JURÍDICA DESARROLLA CON MEJOR PRECISIÓN LAS DISPOSICIONES NECESARIAS PARA CUMPLIR SU COMETIDO, QUE NO ES OTRO QUE BUSCAR LA ARMONÍA Y ORDEN DE LA VIDA DE LA COMUNIDAD.

CAPITULO III

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO

SUMARIO

1. Antecedentes remotos de la organización de los gobiernos locales; las primeras ciudades. 2. La Polis Griega. 3. El municipio en Roma; horizonte histórico; diversidad de los municipios romanos; organización del municipio romano; principales ordenamientos romanos para el estudio del municipio. 4. El antiguo municipio español; influencia romana; influencia visigoda; influencia árabe. 5. Polémica sobre la desaparición del municipio hispano-romano-visigótico en la Península Ibérica: Ideas de Hinojosa y de Sánchez Albornoz; ideas de Herculano y De Azcarate. 6. Los fueros municipales de la Baja Edad Media. 7. Apogeo y decadencia del municipio español medieval; la derrota de los comu-neros en la Batalla de Villalar.

1. ANTECEDENTES REMOTOS DE LA ORGANIZACION DE LOS GOBIERNOS LOCALES; LAS PRIMERAS CIUDADES.

LAS INVESTIGACIONES HISTÓRICAS Y ARQUEOLÓGICAS MÁS ACEPTADAS AFIRMAN QUE EL "HOMO SAPIENS", DIFERENCIADO EN LO QUE AHORA ES NUESTRA ESPECIE BIOLÓGICA, APARECE EN LA ÉPOCA GEOLÓGICA CUATERNARIA, ALREDEDOR DE HACE 60,000 AÑOS, SEGÚN SE CALCULA PARA LOS RESTOS DEL HOMBRE DE GRIMALDI, EL DE JAVA O EL DE CRO-MAGNÓN. DE AQUELLAS LEJANAS ÉPOCAS PROTO-HISTÓRICAS, LA AVENTURA EVOLUTIVA DE LOS GRANDES GRUPOS HUMANOS HA GENERADO TODO UN ACERVO IMPORTANTE DE EXPERIENCIAS, CONOCIMIENTOS, IDEAS E INSTITUCIONES.

SEGURAMENTE UNA DE LAS PRIMERAS PREOCUPACIONES DE AQUELLAS PRIMITIVAS SOCIEDADES, SE CENTRÓ EN SATISFACER SU NECESIDAD DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA. ESE SENTIDO DE SOCIABILIDAD PROPICIÓ EL SURGIMIENTO DE LAS PRIMERAS ORGANIZACIONES, COMO LAS HORDAS, LOS CLANES O LAS TRIBUS. AFIRMA AL RESPECTO EL DOCTOR LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ QUE:

"Los grupos estructurales de la sociedad son aquellos conjuntos de individuos que integran el cuerpo social mismo. En nuestra clasificación se consideran como tales: La horda, la familia, el clan, la tribu, la confederación de tribus, la casta y el Estado." (1)

SIN PERDER DE VISTA QUE YA DESDE EL NEOLÍTICO APARECEN ALGUNAS ALDEAS O CASERÍOS LACUSTRES DEL TIPO DE PALAFITOS, POR MUY DIVERSAS ZONAS DE ASIA Y EUROPA, SE AFIRMA QUE LAS PRIMERAS GRANDES CIVILIZACIONES HUMANAS SE DIERON EN LA REGIÓN CONOCIDA COMO MESOPOTAMIA, CON LOS PUEBLOS SUMERIOS O CALDEOS, ACADIOS Y BABILONIOS.

LOS NOMBRES DE CIUDADES COMO UR, URUK, LAGASH, ASUR, NÍNIVE Y BABILONIA, NOS TRAEN A LA MENTE EL RECUERDO DE MAGNÍFICAS CONSTRUCCIONES QUE POR SUS VESTIGIOS DE IMPRESIONANTE GRANDEZA NO PARECERAN REMONTARSE A 4,000 O 5,000 AÑOS ANTES DE NUESTRA ERA.

(1) Mendieta y Nuñez, Lucio; Teoría de los Agrupamientos Sociales; U.N.A.M. p. 69.

LA VIDA DE AQUELLAS POBLACIONES FUE COMPLEJA, SUS NECESIDADES DE ORGANIZACIÓN URBANA, QUE ALGUNOS AUTORES -COMO POSADA- DE NOMINAN PREMUNICIPAL, SE VIERON ENFRENTADOS A COMPLICADAS REGULACIONES MORALES, RELIGIOSAS Y JURÍDICAS. EL EJEMPLO SOBRESALIENTE DE ESTOS DICTADOS LO REPRESENTA EL CÓDIGO DE HAMMURABI QUE DATA DE 2000 A.C., EN EL QUE, ENTRE OTRAS CUESTIONES, SE IMPONÍAN SEVERAS REGLAS Y SE SANCIONABA A QUIENES ATENTABAN CONTRA LA SEGURIDAD DE LA CIUDAD; O A QUIENES DERRIBASEN LOS ÁRBOLES O DERRAMARAN EL AGUA DE SUS DESECHOS DOMÉSTICOS A LAS VÍAS PÚBLICAS. (2)

OTRA CIVILIZACIÓN, LA EGIPCIA, A PARTIR DEL AÑO 3,000 A.C. HABRÍA DE SER EL EJE Y FOCO DE LA CULTURA MEDITERRÁNEA. CIUDADES COMO THINIS, MENFIS Y TEBAS, GRANDES CAPITALS DE LAS DIVERSAS DINASTÍAS GOBERNANTES, SON TAMBIÉN EJEMPLO DE LA COMPLEJA VIDA URBANA QUE DESARROLLARON LOS EGIPCIOS. LAS INSCRIPCIONES JEROGLÍFICAS DE SUS MONUMENTOS DESCRIBEN FRECUENTEMENTE LOS PASAJES DE GOBIERNO, DEL TRABAJO, LOS RITUALES, LAS COSTUMBRES, LAS LEYES, ETC.

AL RESPECTO AFIRMA ROBERT MC. ADAMS:

"La civilización más próxima a Mesopotamia fue la de Egipto, casi contemporánea de la primera y aparentemente influida durante un

(2) Cfr. Margadant, Guillermo; Introducción a la Historia Universal del Derecho; Jalapa, Ver. 1974; Cap. I

período breve, pero importante precisamente cuando estaban cristalizando sus rasgos esenciales. Sin embargo en las cuestiones de contenido cultural Egipto siguió pronto un curso enteramente independiente. En un plano institucional general, por ejemplo, pueden señalarse los siguientes contrastes: La sorprendente, temprana y eficaz imposición de controles estatales unificados sobre todo un reino de cientos o incluso miles de comunidades; la pronta y al parecer repentina, aunque perfectamente definida, aparición del gobernante en su doble calidad de rey y deidad; la ausencia de un control administrativo en menor escala a cargo de las jerarquías religiosas con anterioridad a la aparición del gobernante; y el relativo estancamiento de la técnica, a pesar de la abundancia de materias primas que jamás poseyó Mesopotamia." (3)

LOS PUEBLOS Y ALDEAS DE AQUEL BASTÍSIMO IMPERIO, HASTA DONDE LA HISTORIA APORTA DATOS, CONTABAN CON DELEGADOS DE LOS FARAONES, COBRADORES DE IMPUESTOS O ADMINISTRADORES DE LOS RIEGOS, SIN TENER MAYORES DERECHOS O PRERROGATIVAS.

DEJAMOS SOLAMENTE ENUNCIADOS LOS NOMBRES DE OTRAS CIUDADES PERTENECIENTES A DISTINTAS CIVILIZACIONES, EN LAS QUE SEGURAMENTE LA VIDA DE LAS COMUNIDADES Y POBLACIONES FUE TAN COMPLEJA COMO EN LAS ANTERIORMENTE COMENTADAS. PEKÍN EN LA VIEJA CULTURA CHINA; VARIAS CIUDADES DEL VALLE DE MOHENJO-DARO REGADO POR EL RÍO LIDO, QUE FUERAN LA CUNA DE LA VIEJA CIVILIZACIÓN LIBIA; BIBLOS, SIDÓN, TIRO Y CARTAGO, DE LA CULTURA FENICIA, QUE FUERAN

(3) Mc. Adams, Robert; Revolución Urbana; Enciclopedia de las Ciencias Sociales; Tomo 9; p. 348.

EJEMPLOS NOTABLES DE CIUDADES PORTUARIAS. POR OTRA PARTE, EN CUANTO AL MEDIO ORIENTE, PODRÍAMOS CITAR, A GUISA DE EJEMPLO, A JERICÓ O A JERUSALÉN.

COMO OBSERVACIÓN GENERAL PODEMOS CONCLUIR QUE LA EVOLUCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES URBANAS HA TENIDO SIEMPRE EL SENTIDO DE PROPICIAR UNA MEJOR FORMA DE SATISFACER LAS NECESIDADES DE CONVIVENCIA DE LOS SERES HUMANOS; EN ESE ASPECTO, URBANISMO Y MUNICIPIO CONFLUYEN, SIN SER LO MISMO; PERO, SIN DUDA, NO PODRÍAN ENTENDERSE ESTOS DOS ASPECTOS SIN LA VISIÓN HISTÓRICA DE SUS ANTECEDENTES REMOTOS.

2. LA POLIS GRIEGA.

LA CULTURA GRIEGA REPRESENTA PARA LAS CIVILIZACIONES LLAMADAS OCCIDENTALES, EL CENTRO GENERADOR DE UNA MULTIPLICIDAD DE IDEAS E INSTITUCIONES. LA FILOSOFÍA, ENTENDIDA, EN SENTIDO GRIEGO, ES SINÓNIMO DE CIENCIA Y DE PENSAMIENTO RACIONAL. SUS MÁS CONNOTADOS EXPONENTES LOS ENCONTRAMOS PRECISAMENTE EN ESA CULTURA.

POR CUANTO A LA EVOLUCIÓN DE SU ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA, MUCHO SE HA ESCRITO. GRECIA FUE LA BASE DE LA CONCEPCIÓN POLÍTICA

CA DEL HOMBRE OCCIDENTAL; DE LA IDEA DEL ESTADO; DE LA DEMOCRACIA, ETC.; POR TODO ELLO, EN NUESTRA MATERIA, MERECE ESPECIAL CUIDADO ANALIZAR LA INSTITUCIÓN DE LA "POLIS" COMO CENTRO DE LA PROPIA VIDA POLÍTICA DEL PUEBLO GRIEGO.

A DECIR DE ROWE:

"El proceso de la civilización griega empieza y termina en sus ciudades; ninguna otra nación ha concentrado tan completamente su vida y su pensamiento en el perfeccionamiento de la vida de la ciudad". (4)

SERÁ PARA EL HOMBRE GRIEGO SU CIUDAD EL CENTRO DE SU VIDA, SU REALIZACIÓN Y PLENITUD. SÓLO EN ELLA SE REALIZARÁN LOS GRANDES VALORES DE JUSTICIA Y VIRTUD, COMO LO EXPONEN PLATÓN EN "LA REPÚBLICA" Y ARISTÓTELES EN "LA POLÍTICA".

AL RESPECTO DICE MUNRO QUE:

"Mileto, Atenas y Corinto no eran meras ciudades, palacios o centros de comercio, sino comunidades urbanas, en el sentido moderno, con un alto grado de vitalidad política y económica... Las crónicas de la civilización griega comienzan y terminan con las ciudades; el total esfuerzo de la raza helénica se concentró en el mejoramiento de las condiciones de la vida urbana". (5)

(4) Citado por Adolfo Posada; Op. cit. p. 54.

(5) Munro, D.; Municipal Government and Administration, Tomo I. p. 8.

AHORA BIEN, SURGE UNA PRIMERA CUESTIÓN DE INTERÉS, AL PREGUNTARNOS SI LA POLIS GRIEGA, PODEMOS CATALOGARLA COMO UNA VERDADERA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL.

VARIOS AUTORES ESTIMAN QUE EFECTIVAMENTE LA CIUDAD GRIEGA O POLIS, REPRESENTA UN VERDADERO MUNICIPIO. MOISÉS OCHOA CAMPOS AFIRMANDO QUE: "LA CIUDAD GRIEGA LLEGÓ A CONSTITUIR UN AUTÉNTICO ESTADO MUNICIPAL". (6)

POSADA, SIGUIENDO A MUNRO, ESTIMA QUE LA POLIS CONTIENE MÁS LOS ELEMENTOS TOTALES DEL ESTADO, QUE LOS PROPIOS DE UN MUNICIPIO, CONCLUYE QUE: "POR ESTA RAZÓN, APARTE OTRAS, LAS CIUDADES GRIEGAS NO CONSTITUÍAN POR SÍ MUNICIPALIDADES, EN EL SENTIDO MODERNO DE LA PALABRA". (7)

ABUNDANDO EN IDEAS DE LOS AUTORES QUE CITAMOS, PRECISAN QUE LA FIGURA DEL MUNICIPIO COMO INSTITUCIÓN POLÍTICA SUBORDINADA AL ESTADO, SE PARECE MÁS A LOS DEMOS O BARRIOS DE LA POLIS, QUE TENÍAN ALGUNAS AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS PARTICULARES.

SIN AHONDAR MAYORMENTE ESTA POLÉMICA, LO QUE SI PODEMOS APRECIAR ES QUE LAS INSTITUCIONES GRIEGAS DENOTAN INDUDABLEMENTE LOS PERFILES QUE EN ROMA ADQUIRIERON LOS CIVITAS MUNICIPALES.

(6) Ochoa Campos, Moisés; Op. cit. p. 63.

(7) Posada, Adolfo; Op. cit. p. 35.

LA POLIS GRIEGA ES PRECURSORA, CON SUS DEMOS, DE LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL QUE FLORECERÍA SIGLOS DESPUÉS EN EL GRAN IMPERIO DE LOS ROMANOS.

FUSTEL DE COULANGES EN SU OBRA YA CLÁSICA "LA CIUDAD ANTIGUA", RESALTA LA FUERTE INFLUENCIA DE LA RELIGIÓN Y LAS COSTUMBRES EN LA ORGANIZACIÓN GRIEGA. LOS RITOS Y CEREMONIAS EN MUCHO FUERON DIFERENCIANDO LOS INTERESES DE CADA UNA DE AQUELLAS COMUNIDADES.

COMO EJEMPLO DE LA COMPLEJIDAD DE AQUELLA VIDA URBANA, OCHOA CAMPOS DETALLA LOS NOMBRES Y FUNCIONES DE LOS MAGISTRADOS QUE GOBERNABAN ATENAS:

"El Rey, que celebraba los sacrificios.

El Polemarca, que juzgaba a los extranjeros y fue jefe del ejercito.

El Arconte, que velaba por la conservación de los cultos domésticos.

Los tesmotetes, que en número de seis presidían los grandes jurados.

Los pritanos, que eran cincuenta individuos elegidos a perpetuidad para velar por la conservación del hogar público y para verificar las comidas sagradas.

Magistraturas que fueron creadas por la democracia:

10 estrategas, encargados de los asuntos relacionados con la guerra y la política.

- 10 astinomios, que cuidaban de la policía.
- 10 agoranomios, responsables de los mercados.
- 15 sitofilaquios, que vigilaban la venta del trigo.
- 15 metronomios, encargados de las pesas y medidas.
- 10 custodios, del tesoro.
- 10 receptores de cuentas.
- 11 encargados de ejecutar las sentencias.

Todos los magistrados duraban en su encargo un año y la mayoría de las magistraturas señaladas se repetía en cada tribu y en cada demo. La superburocratización de la ciudad se manifestaba a primera vista." (8)

3. EL MUNICIPIO EN ROMA.

COINCIDEN LA MAYORÍA DE LOS AUTORES EN AFIRMAR QUE EL MUNICIPIO, COMO INSTITUCIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA, SURGIÓ EN ROMA. EN EFECTO, LA ESTRUCTURA POLÍTICA Y JURÍDICA ROMANA NECESITÓ DE LAS MUNICIPALIDADES PARA LA ATENCIÓN DE LOS ASUNTOS LOCALES COTIDIANOS QUE EL IMPERIO NUNCA ASUMIÓ COMO SUYOS. ROMA EXIGÍA OBEEDIENCIA POLÍTICA Y PAGO DE TRIBUTOS.

- HORIZONTE HISTÓRICO.

PREVIAMENTE A ENTRAR AL ANÁLISIS DETALLADO DEL MUNICIPIO ROMANO, ES IMPORTANTE PRECISAR EL HORIZONTE HISTÓRICO REFERENCIAL

(8) Ochoa Campos, Moisés; Op. cit. pp. 63 y 64.

PUES HABLAR DE ROMA, ES OBSERVAR A UN ENORME PERÍODO DE MUCHOS SIGLOS.

LA CLASIFICACIÓN MÁS COMÚN, DIVIDE LOS GRANDES PERÍODOS HISTÓRICOS DE ROMA EN:

- A) LA MONARQUÍA, QUE CORRE DE LA FUNDACIÓN DE ROMA, AÑO 753 A.C. AL 509 A.C. EN QUE CAE TARQUINIO EL SOBERBIO Y SE FUNDA LA REPÚBLICA.
- B) LA REPÚBLICA, QUE CORRE DEL 509 A.C. HASTA EL 29 A.C. CON LA DOMINACIÓN DE OCTAVIO, QUIEN SE PROCLAMARÍA EMPERADOR.
- C) EL IMPERIO.
 - DE OCCIDENTE DEL 29 A.C. AL 476 D.C., CON LA CAÍDA DE ROMA EN MANOS DE ODOACRO.
 - DE ORIENTE, QUE TERMINARÍA 1453 D.C. CON LA CAÍDA DE CONSTANTINOPLA BAJO EL IMPERIO TURCO.

NOS PARECE DE UTILIDAD PRECISAR EL ANTERIOR HORIZONTE HISTÓRICO, CON EL FIN DE APRECIAR LAS ÉPOCAS EN QUE SE VAN DANDO LOS DIVERSOS PASOS EVOLUTIVOS DE LAS INSTITUCIONES MUNICIPALES; SIN OLVIDAR QUE UNA VEZ CAÍDO EL IMPERIO DE OCCIDENTE EL MUNICIPIO

HISPÁNICO SIGUE UNA EVOLUCIÓN QUE EN POCO TIENE QUE VER CON EL DERECHO ROMANO BIZANTINO, SALVO POR LA FUERTE INFLUENCIA DE SUS MAGNIFICAS CODIFICACIONES COMO EL DIGESTO.

- LOS PRIMEROS MUNICIPIOS.

POR EL CONTRARIO DE LOS GRIEGOS, CON SU EXCLUSIVA PREFERENCIA POR EL CONCEPTO POLIS, LOS ROMANOS CARECIERON DE UNA DENOMINACIÓN UNITARIA PARA SUS COMUNIDADES URBANAS. TENEMOS QUE EL TÉRMINO URBS SE USÓ CASI SIEMPRE SÓLO PARA DESIGNAR A LA PROPIA ROMA Y, A LO SUMO, PARA LAS COLONIAS FUNDADAS BAJO EL EJEMPLO DE ROMA. (9) OPPIDUM FUE LA EXPRESIÓN MÁS GENERALIZADA PARA LAS ANTIGUAS CIUDADES, QUE DESPUÉS SE GENERALIZARÍAN A CIVITAS.

POR LOS ÚLTIMOS AÑOS DE LA MONARQUÍA SE INICIA EL USO DEL CONCEPTO MUNICEPS REFERIDO PRIMERO A LOS HABITANTES DE LAS CIUDADES NO LATINAS PERO QUE TENÍAN PACTOS CON ROMA. POSTERIORMENTE SE IRÍA GENERALIZANDO EL USO DEL TÉRMINO MUNICIPIUM, SOBRE TODO CON EL IMPERIO EN DONDE SE PROPICIA UNA AMPLIA PROLIFERACIÓN DE ESTAS ORGANIZACIONES. (10)

LOS ANTECEDENTES MÁS REMOTOS DE ALGUNAS REGULACIONES JURÍDICAS MUNICIPALES LAS ENCONTRAMOS EN LA LEX PAPIRIA, TAMBIÉN CONO-

(9) Cfr. Kornemann, Ernest; El Municipio Romano; en Enciclopedia Pauly Wissowa.

(10) Cfr. Mommsem, Teodoro; Historia de Roma; Tomo III, pp. 100 y siguientes.

CIDA COMO CÓDIGO PAPIRIANO. OCHOA CAMPOS, SEÑALA QUE FUE "... EN LA EPOCA DE TARQUINIO EL SOBERBIO, CUANDO SEXTO POPYRIO LOS COLECCIONÓ EN UN CÓDIGO (LAS LEYES MUNICIPALES) CONOCIDO CON EL NOMBRE DE PAPIRIANO". (11)

LAS VIEJAS CIUDADES DE LOS CUMANOS, LOS ACERRANOS, LOS ATELLANOS Y LOS TUSCULANOS, VECINOS DE LOS LATINOS, FUERON LAS PRIMERAS EN CONVERTIRSE EN MUNICIPIOS, BAJO PACTOS FIRMADOS CON ROMA. ARICINI, CAERITES, ANAGNINI, PASARON TAMBIÉN A SER MUNICIPIOS LATINOS POR ESTA PROPIA ÉPOCA.

DEBO PRECISAR QUE EN LA EPOCA MÁS ANTIGUA DEL DERECHO ROMANO, NO SE CONOCEN LAS INSTITUCIONES MUNICIPALES, PUES EL PROPIO PUEBLO ROMANO, NO PODÍA NI LÓGICA, NI REALMENTE CONCEBIR COMUNIDADES DENTRO DE SÍ MISMO. POR ELLO, LAS INICIALES FASES DE LAS ENTIDADES MUNICIPALES ROMANAS, A LAS QUE NOS HEMOS REFERIDO, SURGEN CON LAS PRIMERAS AVENTURAS E INCURSIONES DE ROMA EN LAS TIERRAS DE LA PENÍNSULA ITÁLICA, EN EL SIGLO IV A.C.

- DIVERSIDAD DE LOS MUNICIPIOS ROMANOS.

DE ACUERDO A LOS MÁS RENOMBRADOS TRATADISTAS DE LA HISTORIA DE ROMA, COMO MOMMSEN, BELOCH, O KORNEMANN, LOS MUNICIPIOS ROMA

(11) Op. cit. p. 76.

NOS NO PRESENTARON UNIFORMIDAD. POR LO CONTRARIO EXISTIÓ UNA AMPLIA VARIEDAD MUNICIPAL DEPENDIENTE EN MUCHO DE LAS CAMBIANTES CIRCUNSTANCIAS QUE DEBIÓ AFRONTAR, YA LA REPÚBLICA O EL IMPERIO, EN SU EXTENSIÓN TERRITORIAL Y DOMINIO DE PRÁCTICAMENTE TODO EL MUNDO CONOCIDO DE LA ANTIGÜEDAD.

ENCONTRAMOS, ASÍ LOS SIGUIENTES MUNICIPIOS:

- A) **MUNICIPIA SOCII**, QUE SURGEN DE LOS PUEBLOS MÁS CERCANOS A ROMA; SON SUS SOCIOS, PROBABLEMENTE DE COMÚN ORIGEN LATINO Y DE IDIOMAS SIMILARES. GOZABAN DE PLENITUD DE DERECHOS POR LO QUE SE LES CONOCIÓ TAMBIÉN COMO **MUNICIPIA CUM SUFFRAGIO**.
- B) **MUNICIPIA FOEDERATA**, QUE SURGIERON POR CONVENIOS O PACTOS; MUCHOS DE ELLOS LLEGARON POSTERIORMENTE A CONTAR CON SUFFRAGIO; OTROS PERMANECIERON EN CALIDAD DE **MUNICIPIA SINE SUFFRAGIO**.
- C) **MUNICIPIA COERCITA**, RESULTANTES DE LA DOMINACIÓN MILITAR. A ESTOS, ROMA LES DEJABA CASI NULAS PRERROGATIVAS O SOLAMENTE LA ADMINISTRACIÓN DE CUESTIONES LOCALES SIN TRASCENDENCIA POLÍTICA O ECONÓMICA. DESDE LUEGO CARECÍAN DEL **IUS SUFFRAGII** Y NO TENÍAN DERECHO A ENVIAR REPRESENTANTES A ROMA.

DESDE OTRAS PERSPECTIVAS, ENCONTRAMOS TAMBIÉN EN LAS DISPOSICIONES ROMANAS LA ALUSIÓN A MUNICIPIOS CUM IURE HONORUM O SINE IURE HONORUM, SEGÚN TUVIERAN SUS HABITANTES EL DERECHO O NO DE RECIBIR CONDECORACIONES DEL GOBIERNO DE ROMA.

DON JUSTO SIERRA, EN SU HISTORIA GENERAL, DICE AL EXPLICAR LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL ROMANA QUE:

"En este empeño Roma no tiene rival en la historia. Italia sirvió de ensayo y luego fue el tipo de la obra; tres medios empleó el Senado para organizarla: 1o. Prescindiendo del rigor del derecho de conquista, estableció diversas categorías en las poblaciones y principalmente dos clases de municipios: Los de pleno derecho, que gozaban de absoluta autonomía, que se consideraban en lo político y en lo civil como una prolongación de Roma y que por regla general estaban en las comarcas cercanas a la capital; y los de derecho latino, que tenían la autonomía administrativa y la plenitud de derechos civiles romanos, más no los políticos. Los municipios de pleno derecho mandaban su contingente a las legiones y pagaban el mismo impuesto que los romanos; todos los demás comprendidos bajo el nombre de *socii*, pagaban impuestos especiales y mandaban contingentes de diversa importancia." (12)

EN RESUMEN, LA PANORÁMICA HISTORICO-JURÍDICA DEL PUEBLO ROMANO NOS PRESENTA UNA AMPLIA DISPERSIÓN Y VARIEDAD DE MUNICIPIOS. SU ORGANIZACIÓN NO FUE HOMOGÉNEA, SINO MUY CASUÍSTICA Y CIRCUNSTANCIAL.

(12) Citado por Ochoa Campos, Moisés; Op. cit. p. 69.

- ORGANIZACIÓN DEL MUNICIPIO ROMANO.

COMO EXPUSIMOS EN LÍNEAS ATRÁS, EL MUNICIPIO COMPRENDÍA A LA CIUDAD PRINCIPAL, ASÍ COMO UNA EXTENSIÓN MUY VARIABLE DE TERRENO (TERRITORIUM), EN DONDE SE ASENTABAN ALGUNOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN EN OCASIONES CONSIDERABLES, COMO ALDEAS (VICI); GRUPOS DE CASAS DISEMINADAS (PAGI), CENTROS DE REUNIÓN (CONCILIABULA FORA), O FORTIFICACIONES (CASTELLA), TODOS SOMETIDOS A LA AUTORIDAD DEL MUNICIPIO.

EL PUEBLO DEL MUNICIPIO (POPULUS MUNICIPII) SE COMPONÍA, EN PRIMER LUGAR, DE LOS MUNÍCIPES O CIUDADANOS MUNÍCIPES QUE HABÍAN NACIDO EN LA CIRCUNSCRIPCIÓN O POR HABER SIDO HONRADOS CON ESTE TÍTULO POR LA CURIA. SOLO LOS MUNÍCIPES TENÍAN LA PLENITUD DE DERECHOS DE LA CIUDAD. LOS INCOLAE O DOMICILIADOS, ESTABAN OBLIGADOS A PAGAR LAS CARGAS (MUNERA) PERO NO PODÍAN DESEMPEÑAR CARGOS DE CURIALES.

TANTO LOS MUNÍCIPES, COMO LOS DOMICILIADOS ESTABAN SOMETIDOS A DIVERSAS CARGAS U OBLIGACIONES. UNAS ERAN DE TIPO PERSONAL, COMO OBLIGACIONES DE AUXILIO Y DEFENSA, Y OTRAS DE TIPO PATRIMONIAL, COMO PAGAR LAS CONTRIBUCIONES DEL ERARIO MUNICIPAL. FINALMENTE LOS TRANSEÚNTES U HOSPITES, ESTABAN AJENOS A LA VIDA MUNICIPAL.

LA CURIA FUE EL ÓRGANO MÁS IMPORTANTE DE LA ORGANIZACIÓN DEL MUNICIPIO ROMANO; AL IGUAL QUE EL SENADO EN ROMA, A LA CURIA LE CORRESPONDÍA LA DIRECCIÓN DE LOS ASUNTOS LOCALES. SUS MIEMBROS, LOS DECURIONES, ERAN LA CLASE MÁS ELEVADA DE LA CIUDAD.

POR CUANTO A LOS CARGOS Y MAGISTRATURAS, ENCONTRAMOS CIERTA UNIFORMIDAD EN LAS DIVERSAS ETAPAS DE LA EVOLUCIÓN DEL MUNICIPIO ROMANO, COMO SIGUE:

- A) LOS IIVIRI, O DUUNVIROS, ENCARGADOS DIRECTAMENTE DE LA ATENCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL Y AUXILIADOS POR DOS EDILES A QUIENES COMPETÍAN LAS LABORES DE POLICÍA, VIGILANCIA DE LOS MERCADOS, PESAS Y MEDIDAS Y CUIDADO DE LOS EDIFICIOS PÚBLICOS.

LOS DUUNVIROS Y LOS EDILES FORMARON LA ORDEN DE LOS IIVIRI.

- B) LOS CUESTORES, ENCARGADOS DE LAS FINANZAS DEL ERARIO MUNICIPAL.
- C) LOS PONTÍFICES Y AUGURES, SE ENCARGABAN DEL CULTO MUNICIPAL.

- D) LOS SEVIROS AUGUSTALES, TENÍAN COMO FUNCIÓN EL CUIDADO DEL CULTO IMPERIAL.
- E) TARDÍAMENTE APARECE EL DEFENSOR CIVITATIS, CREADO PARA PROTEGER A LA PLEBE DE INJUSTICIAS Y VIOLENCIAS. ESTA FIGURA ALCANZARÍA POSTERIORMENTE NOTABLE ESPLENDOR EN EL MUNICIPIO DEL BAJO IMPERIO.
- F) AL MANDO DE LOS MAGISTRADOS Y FUNCIONARIOS, SE ENCONTRABAN UNA SERIE DE EMPLEADOS SUBALTERNOS, COMO LOS LICTORES (ALGUACILES); LOS VIATORES O MENSAJEROS; LOS LIBRARIII O TENEDORES DE LIBROS; ETC.

EN GENERAL, LOS CARGOS MUNICIPALES SE OCUPABAN POR UN AÑO, SALVO LOS QUE FUERAN VITALICIOS EN LA CURIA. LOS EDILES, LOS CUESTORES Y DEMÁS FUNCIONARIOS DEBÍAN CAUCIONAR SU GESTIÓN, OTORGANDO FIANZA COMO GARANTÍA DE SU HONRADEZ. EXISTÍAN SEVERAS SANCIONES PARA LOS MALOS MANEJOS DE LOS RECURSOS DEL MUNICIPIO.

POR OTRA PARTE, EXISTIÓ FRECUENTEMENTE LA COSTUMBRE MUNICIPAL DE DESIGNAR EN ROMA A UN PATRONO, QUE ERA DE ACEPTACIÓN DE LA CIUDADANÍA. DICHO PATRONO, DE DONDE VIENE LA FIGURA DE LOS PATRONAZGOS DE LAS CIUDADES, ENCABEZABA LA LISTA DE LOS DECURIO

NES EN EL **ALBUM DECURIORUM**; LIBRO QUE SE LLEVABA COMO MEMORIA O BITÁCORA DE LOS ASUNTOS MUNICIPALES.

EN EL BAJO IMPERIO, LA CIUDADANÍA REHUYÓ LOS CARGOS MUNICIPALES, POR SU ONEROSIDAD, DADA LA PRECARIA SITUACIÓN DE SUS ERARIOS. POR ESTAS ÉPOCAS EMPIEZAN A DESAPARECER MÚLTIPLES CARGOS MUNICIPALES, QUEDANDO SÓLO LA CURIA COMO ÓRGANO DE GOBIERNO, SE GURAMENTE COMO ANTECEDENTE DIRECTO DE LOS AYUNTAMIENTOS MEDIEVALES.

- PRINCIPALES ORDENAMIENTOS ROMANOS PARA EL ESTUDIO DEL MUNICIPIO.

EN PRIMER LUGAR, EN CUANTO A ORDENAMIENTOS LATINOS DE IMPORTANCIA EN LA REGULACIÓN DEL MUNICIPIO ENCONTRAMOS LOS SIGUIENTES:

- A) LA **LEX PAPIRIA** O CÓDIGO PAPIRIANO QUE DATA DE LA ÉPOCA DE TARQUINIO EL SOBERBIO.

- B) LA **LEX JULIA DE CIVITATES** DEL AÑO 90 A.C., DEL CÓNsul JULIUS OSTIUS, SEGÚN LA CUAL LOS ALIADOS DE ITALIA QUE LE HABÍAN SIDO FIELES EN LA GUERRA, OBTENÍAN EL DERECHO CÍVICO LATINO.

- C) LA LEX PLAUTIA-PAPIRIA DEL AÑO 89 A.C., QUE AMPLIÓ LA PRERROGATIVA DEL DERECHO CÍVICO A OTRAS COMUNIDADES.
- D) LA LEX MALACITANA Y LA LEX SALPENSANA ENTRE LOS AÑOS 84 Y 82 A.C. QUE REGULARON LOS MUNICIPIOS DE ESAS REGIONES.
- E) LA LEX JULIA MUNICIPALIS, EMITIDA POR JULIO CÉSAR EN EL AÑO 45 A.C., QUE PRETENDIÓ UNIFICAR LOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS DE LOS MUNICIPIOS ROMANOS, PARA EVITAR LA DISPERSIÓN EXISTENTE.
- F) OTROS ORDENAMIENTOS, COMO LA LEX MUNICIPALIS TARENTINA (41 A.C.); LA LEX RUBRIA DE GALIA CISALPINA (42 A.C.); LA LEX COLONIAL GENETIVAE JULIAE (44 A.C.).
- G) EL LIBRO I DEL DIGESTO, CONTIENE UN AMPLIO DESGLOCE DE LOS DERECHOS DEL MUNICIPIO, DE ACUERDO A LAS SENTENCIAS DE LOS JURISPRUDENTES.

Nota: En general, los datos citados en este capítulo pueden confrontarse en varias obras, como: Mommsen, Teodoro, "Historia de Roma", "Compendio de Derecho Público Romano" y "El Mundo de los Césares". También Kornemann, Ernest "El Municipio Romano" en enciclopedia Pauly Wissowa, seguramente la mejor sobre el mundo antiguo, y Berger, A. "Encyclopedia Dictionary of Roman Law".

4. EL ANTIGUO MUNICIPIO ESPAÑOL.

LA PENÍNSULA IBÉRICA QUEDÓ EN MANOS DE LOS ROMANOS COMO CONSECUENCIA DE SU TRIUNFO SOBRE ANNÍBAL. UNA VEZ QUE ROMA DOMINÓ A CARTAGO, PRONTO SE APRESTÓ A APODERARSE DE LAS VASTAS REGIONES PENINSULARES.

PARA EL AÑO 196 A.C., SON NOMBRADOS DOS PRECÓNSULES ROMANOS QUE ENCABEZARÍAN EL MANDO DE LAS DOS PROVINCIAS EN QUE SE DIVIDIÓ A HISPANIA: LA ULTERIOR Y LA CITERIOR. DE INMEDIATO HUBIÉRON MÚLTIPLES COLONIAS LATINAS EN TIERRAS ÍBERAS.

SEÑALA MOMMSEN QUE "LA ANTIGUA Y RICA CIUDAD COMERCIAL DE GADES (CADIZ), CUYO RÉGIMEN MUNICIPAL HABÍA TRANSFORMADO YA CÉSAR, A TONO CON LOS TIEMPOS, SIENDO PRETOR, OBTUVO AHORA DEL EMPERADOR (AUGUSTO) EL DERECHO PLENO DE MUNICIPALIDAD ITALICA".

(13) FUE, PUES, CÁDIZ EL PRIMER MUNICIPIO EXTRAITALICO NO FUNDADO POR ROMA QUE ENTRÓ EN LA CONFEDERACIÓN DE CIUDADANOS ROMANOS. POCOS AÑOS DESPUÉS, CONTINÚA MOMMSEN, FUE CONCEDIDO EL MISMO DERECHO A ALGUNOS OTROS MUNICIPIOS ESPAÑOLES.

(13) Mommsen, Teodoro; El Mundo de los Césares; p. 20.

- INFLUENCIA ROMANA.

ES OBVIA LA INFLUENCIA DE ROMA EN LA INTEGRACIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES IBÉRICAS; A ELLA DEBEN SU NACIMIENTO Y ESTRUCTURA. LAS CIUDADES DE URSO (OSUNA), CÁRTHAGO NOVA (CARTAGENA), ILICHI (ELCHE), VALENTÍA (VALENCIA), TARRACO (TARRAGONA), AUGUSTA EMERITA (MÉRIDA) O CESAR AUGUSTA (ZARAGOZA), EN POCO TIEMPO TENDRÍAN SIMILARES SISTEMAS MUNICIPALES DE ORIGEN ROMANO. LAS AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS FUERON LA PROPIAS DEL MUNICIPIO LATINO, ÉSTO ES, LA CURIA, LOS DUUNVIROS, LOS EDILES, LOS CUESTORES, ETC.

SOBRE EL TEMA, MOMMSEN PRECISA QUE: "BAJO AUGUSTO, EXISTÍAN EN TODA ESPAÑA CINCUENTA MUNICIPIOS CON DERECHO DE PLENA CIUDADANÍA; APROXIMADAMENTE OTROS CINCUENTA HABÍAN RECIBIDO HASTA ENTONCES EL IUS LATIUM Y SE HALLABAN EQUIPARADOS A LOS OTROS EN SU RÉGIMEN INTERIOR". (14)

LO ANTERIOR HACE SUPONER LA FUERTE INTEGRACIÓN DE HISPANIA AL SISTEMA JURÍDICO Y POLÍTICO DE LA METRÓPOLI ROMANA.

IDEAS MUY SIMILARES EXPONEN TOVAR Y BLÁZQUEZ EN SU OBRA "HISTORIA DE LA HISPANIA ROMANA", DE CONSULTA OBLIGADA EN ESTE TEMA. (15)

(14) Mommsen, Teodoro; Op. cit. p. 91.

(15) Tovar A. y Blazquez, J.M.; Editado por Alianza Editorial.

EN LA MEDIDA QUE ROMA PERDÍA EL CONTROL POLÍTICO Y MILITAR DE LAS PROVINCIAS HISPÁNICAS, ANTE LAS CONSTANTES ASECHANZAS DE LAS TRIBUS DE PUEBLOS GERMANOS, QUE EN VERDADERAS OLEADAS VENÍAN DEL NORTE DE EUROPA, LAS MUNICIPALIDADES ESPAÑOLAS FUERON PERDIENDO TAMBIÉN SU ANTIGUA ESTABILIDAD Y EFICIENCIA, MEZCLÁNDOSE CON NUEVAS COSTUMBRES DE CARÁCTER CASI PRIMITIVO, QUE DARÍA ORIGEN A UNA NUEVA ORGANIZACIÓN.

- INFLUENCIA VISIGODA.

DESDE LOS PRIMEROS AÑOS DEL SIGLO IV D.C., LA PENÍNSULA IBÉRICA SUFRE LOS ENVATES DE FRECUENTES INVASIONES, QUE CORRERÁN POR TODO ESE SIGLO Y EL V D.C. EN 415 LOS VISIGODOS DERROTAN A OTRAS TRIBUS GERMÁNICAS COMO LOS SUEVOS, LOS ALANOS Y LOS VÁNDALOS, QUEDANDO DE HECHO COMO LOS VERDADEROS DOMINADORES DE LA PENÍNSULA. FIGURAS COMO EURICO, ALARICO Y TEODORICO, CONSOLIDARON PRONTO EL REINO VISIGODO. SIN EMBARGO, LA ROMANIZACIÓN DE ESTAS TRIBUS FUE EVIDENTE, PUES ADOPTARON UNA MULTIPLICIDAD DE COSTUMBRES Y REGLAS LATINAS, VERTIDAS EN CÓDIGOS COMO EL DE EURICO; LA LEX ROMANA VISIGOTHORUM DE ALARICO, TAMBIÉN CONOCIDO COMO LIBER JURIS; O EL EDICTUM THEODORICI DADO POR TEODORICO EL GRANDE, MUY PROBABLEMENTE A PRINCIPIOS DEL SIGLO VI D.C.

DE TODAS ESTAS IMPORTANTES FUENTES SE DESPRENDEN VARIAS INSTITUCIONES QUE SE ARRAIGARON EN EL DECADENTE MUNICIPIO HISPA-NO-ROMANO. LOS TIEMPOS HABÍAN CAMBIADO, LA CULTURA TÍPICAMENTE URBANA DE LOS ROMANOS, SE VIÓ DE PRONTO DESAPARECIDA FRENTE A ORGANIZACIONES TRIBALES, CASI PRIMITIVAS, DE CARACTERÍSTICAS MÁS RURALES.

DOS INSTITUCIONES MUNICIPALES VISIGÓTICAS SON DE DESTACARSE: EL CONVENTUS PUBLICUS VICINORUM Y EL PLACITUM. LA PRIMERA DE ELLAS ERA, A DÉCIR DE OCHOA CAMPOS, LA REUNIÓN DE LOS HABITANTES PARA RESOLVER CUESTIONES ADMINISTRATIVAS. SEGURAMENTE ANTECEDENTE DE LOS CABILDOS ABIERTOS DE LA ESPAÑA MEDIEVAL. (16) EL PLACITUM, IGUALMENTE REUNÍA A LOS HOMBRES DEL MUNICIPIO, PERO CON UN MARCADO CARÁCTER JUDICIAL, PRECURSOR SIN DUDA, DE LOS JURADOS POPULARES.

- INFLUENCIA ÁRABE.

SI BIEN ES CIERTO QUE MUY POCO SE HA ESTUDIADO SOBRE LA INFLUENCIA QUE LA CULTURA ÁRABE TUVO SOBRE LAS INSTITUCIONES MUNICIPALES. SIN EMBARGO, LA OCUPACIÓN DE SIETE SIGLOS, QUE CORRIÓ DEL AÑO 711 AL 1492 D.C., INDUDABLEMENTE QUE APORTÓ ELEMENTOS A LA ORGANIZACIÓN GENERAL DE LA SOCIEDAD ESPAÑOLA. EL MUNICIPIO

(16) Cfr. Ochoa Campos, Moisés; Op. cit. p. 78.

VISIGODO, PRÁCTICAMENTE DESAPARECIDO Y SOBREVIVIENDO EN SUS ELEMENTOS ESENCIALES BAJO LAS CURIAS PARROQUIALES., SE TRANSFORMÓ POR COMPLETO.

LA DOMINACIÓN ARABE, DESDE LUEGO, EN TODOS ESOS SIGLOS, FUE SUMAMENTE CAMBIANTE; GENERALMENTE SE ADMITEN TRES GRANDES ETAPAS: LA DE LOS EMIRATOS DEPENDIENTES DEL CALIFA DE BAGDAD; LA DEL CALIFITO ESPAÑOL; Y LA DE LOS LLAMADOS REYNOS DE TAIFAS.

MÚLTIPLES FIGURAS TÍPICAMENTE ÁRABES SE CONSERVARON AÚN DESPUÉS QUE TERMINÓ LA RECONQUISTA.

EL TÉRMINO MÁS IMPORTANTE ES EL DE ALCALDE (AL'KADE) QUE EN SU ETIMOLOGÍA ORIGINAL SIGNIFICA JUEZ.

TENEMOS OTRAS PALABRAS Y CONCEPTOS DE AQUEL IDIOMA, QUE TAMBIÉN FUERON DE USO FRECUENTE EN CUESTIONES MUNICIPALES, COMO:

- ALCAIDE (AL'GAID), QUE SIGNIFICA JEFE DE UNA GUARNICIÓN O FORTALEZA.
- ALMOTACEN (AL'MOTZEN), QUE DIERA ORIGEN AL FIEL EJECUTOR, ENCARGADO MUNICIPAL DE PESAS Y MEDIDAS.

- **ALMOTALAFE (AL'TALAFIN)**, ENCARGADO DE SUPERVISAR EL TEJIDO DE LA SEDA Y APROBARLO CON LOS SELLOS MUNICIPALES.
- **ALAMIN (AL'AMINE)**, EQUIVALENTE A SÍNDICO O DEFENSOR DE LA CIUDAD.
- **ALARIFE (AL'ARIFEN)**, DE DONDE SE DESPRENDIÓ LA FIGURA DEL ALARIFE MAYOR DE LOS MUNICIPIOS CASTELLANOS, ENCARGADO DE LAS OBRAS ARQUITECTÓNICAS DE LA COMUNA.
- **ALFEREZ (AL'FARIZ)**, ETIMOLÓGICAMENTE SIGNIFICA JINETE; SIN EMBARGO SU USO SE GENERALIZÓ COMO PORTADOR DE LOS ESTANDARTES O PENDONES REALES, AL IGUAL QUE MUNICIPALES.
- **ALGUACIL (AL'WASIR)**, GENDARME, POLICÍA. SU USO HASTA LA FECHA ES COMÚN EN EL ÁMBITO MUNICIPAL.
- **ALFAQUI (AL'FAQIH)**, JURISTA, ABOGADO; ENCARGADO DE ATENDER DIVERSOS ASUNTOS DEL MUNICIPIO DE CASTILLA Y DE LEÓN.
- **ZALMEDINA (ZE-AL'MEDIN)**, DE DONDE SE ORIGINÓ LA FIGURA DEL JUSTICIA Y DEL JUSTICIA MAYOR DEL DERECHO CASTELLANO.

- ALHONDIGA (ALFONDIGA), BODEGA DE GRANOS. LAS ALHÓNDIGAS FUERON VERDADERAS INSTITUCIONES REGULADORAS DEL ABASTO EN LOS MUNICIPIOS, SU ORIGEN ES TÍPICAMENTE ÁRABE.

EN RESUMEN, CREEMOS QUE SI BIEN NO SE INTEGRÓ UN MUNICIPIO HISPANO-ÁRABE, POR LA NOTABLE DIFERENCIA DE CULTURAS, IDIOMAS, RELIGIÓN, ETC., LA DOMINACIÓN ÁRABE APORTÓ DIVERSAS FIGURAS, YA SEÑALADAS, QUE SERÁN POSTERIORMENTE CAPTADAS POR EL MUNICIPIO ESPAÑOL DE LA BAJA EDAD MEDIA.

5. POLEMICA SOBRE LA DESAPARICION DEL MUNICIPIO HISPANO-ROMANO-VISIGOTICO EN LA PENINSULA IBERICA: IDEAS DE HINOJOSA Y DE SANCHEZ ALBORNOZ; IDEAS DE HERCULANO Y DE AZCARATE.

UNO DE LOS TEMAS MÁS APASIONANTES Y CONTROVERTIDOS DE LA HISTORIA DEL MUNICIPIO ESPAÑOL ES, SIN DUDA, EL RELATIVO A LA CONTINUIDAD ABIERTA O LATENTE DE LAS INSTITUCIONES MUNICIPALES HISPANO-ROMANO-VISIGÓTICAS Y SU INFLUENCIA O NO EN LAS ORGANIZACIONES MUNICIPALES POSTERIORES.

EFFECTIVAMENTE, SOBRE TAN INTERESANTE ASUNTO SE HAN EXPUESTO TEORÍAS Y APRECIACIONES DE LA MÁS ALTA VALÍA INTELLECTUAL, YA ADUCIENDO SU PERMANENCIA O, POR LO CONTRARIO, SU EXTINCIÓN.

HISTORIADORES DE LA TALLA DE DON EDUARDO HINOJOSA Y CLAUDIO SÁNCHEZ ALBORNOZ, (*) SOSTIENEN QUE EL MODELO DEL MUNICIPIO ROMANO DESAPARECE COMPLETAMENTE CON LA DOMINACIÓN GERMÁNICA.

REFIRIÉNDOSE A LAS IDEAS DE HINOJOSA, DICE LA MAESTRA TERESITA RENDÓN HUERTA QUE:

"... El concepto de Municipio tal como fue concebido en el Derecho Romano, termina en el período de la dominación visigoda y se sustituye por las estructuras que impusieron los conquistadores. Observa el autor citado que no existe en la época visigótica vestigio alguno de la institución duumviral, ya desaparecida en todo el Imperio al realizarse la invasión; que la denominación arábiga de Alcaldes no penetra en León y Castilla hasta mediados del siglo XI (en Galicia hasta el siglo XIII) y se aplica entonces para designar a los jueces o justicias, que ya existían: que los caballeros nada tienen que ver con los curiales, pues ni tenían a su cargo la administración municipal, ni eran responsables del pago de los impuestos, de los cuales; por el contrario, estaban exentos, y que el concilium era una institución distinta del conventus vicinorum. Los restos de la organización municipal romana no sobrevivieron a la ruina del reino visigótico, siendo esta organización incompatible con el género de la vida militar y casi nómada de los cristianos de los primeros tiempos de la reconquista, además de que en los territorios donde ésta comenzó ni existían grandes centros urbanos, ni había tenido gran desarrollo el régimen municipal romano-visigótico." (17)

(*) Se pueden ver de Hinojosa: "Historia del Derecho Español"; de Sánchez Albornoz: "Ruina y Extinción del Municipio Romano en España e Instituciones que le reemplazaron".

(17) Rendón Huerta, Teresita; Op. cit. pp. 74 y 75.

EL NO MENOS ILUSTRE HISTORIADOR CONTEMPORÁNEO CLAUDIO SÁNCHEZ ALBORNOZ COMPARTE IDEAS MUY SIMILARES A LAS DE HINOJOSA, REITERANDO QUE EL VERDADERO MUNICIPIO ESPAÑOL SURGIÓ CUANDO LAS DIVERSAS SITUACIONES POLÍTICAS Y ECONÓMICAS DE LOS REINOS ESPAÑOLES LO FUERON NECESITANDO, FUNDAMENTALMENTE POR LAS TAREAS DE LA RECONQUISTA.

CON IDEAS DIAMETRALMENTE OPUESTAS A LAS ANTERIORES, ALEJANDRO HERCULANO* Y GUMERSINDO DE AZCARATE** SOSTIENEN QUE EL MUNICIPIO HISPANO MEDIEVAL TIENE SU INDUDABLE ORIGEN EN EL ROMANO-VISÍGODO.

DE AZCÁRATE PREGUNTÁNDOSE SI DESAPARECIÓ ESTA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL CON LA INVASIÓN DE LOS BÁRBAROS O SI SUBSISTIÓ HASTA ENLAZARSE CON EL MOVIMIENTO COMUNAL DE LA EDAD MEDIA, CONTESTA LO SIGUIENTE:

"Savigny, A. Thierry y Eichhorn sostienen la afirmativa; C. Hegel, Arnold y Laurent, lo contrario. Si se entiende que una institución desaparece cuando pierde la forma, y en parte la organización que tuviera, tienen razón los últimos. Si se estima que subsiste cuando conserva algunos de sus elementos primitivos, los cuales se únen con otros nuevos, la tienen los primeros. No podían los municipios romanos continuar con el carácter

* Trata el tema en su obra "Historia de Portugal".

** Puede verse su artículo "El Municipio de la Edad Media", en el capítulo correspondiente al Derecho; Enciclopedia de España; Tomo II.

propio que antes tenían, en los momentos en que los germanos conquistaban el territorio del imperio, asentando en él su poder, pero no desaparecieron por eso, sino que conservaron algunos cierta independencia interior, y se transformaron otros, confundiendo con las unidades locales análogas que se iban formando en el orden religioso, las parroquias. Siendo de notar que mientras en países tan romanizados como Castilla y León, desaparecen aquellos y son sustituidos por las parroquias, en otros, como Francia, Italia y Alemania, es manifiesta la subsistencia de algunos; y lo que es más extraño, en Inglaterra, donde suele pensarse que los anglos y los sajones hicieron tabla rasa de la civilización romana, continuaron también existiendo los municipios.

Además de aquel elemento eclesiástico favorable al municipio, en cuyo nombre estipula a veces el obispo cuando se verifica la invasión, debe tenerse en cuenta que la organización social y administrativa de los germanos no era incompatible con esta institución, sino que, por el contrario, bajo la tribu y el cantón tenían el hundred que correspondía en cierto modo a aquel último grado de la vida local.

De suerte, que puede afirmarse que el municipio romano, aunque decaído en verdad de su antigua grandeza, transformado y unido a otros nuevos elementos, no desapareció, sino que subsistió después de la invasión hasta la revolución comunal de la Edad Media." (18)

A NUESTRO JUICIO, LA POSTURA DE HERCULANO Y DE DE AZCÁRATE, LOGRA UNA MEJOR EXPLICACIÓN HISTÓRICA DEL MUNICIPIO MEDIEVAL. TANTO EN ESPAÑA, COMO EN PORTUGAL, FRANCIA E INCLUSIVE INGLATE-

(18) De Azcárate, Gumersindo; Op. cit. p. 10.

RRA, LA ORGANIZACIÓN DE LAS CURIAS, EN OCASIONES INTEGRADAS A LA IGLESIA, QUEDA SIEMPRE LATENTE, CON LA SEMILLA DE LAS INSTITUCIONES ROMANO-VISIGÓTICAS, FLORECIENDO CON GENEROSIDAD EN LOS SIGLOS XII Y XIII EN EL MOVIMIENTO COMUNERO. LOS MERINOS, LOS SAYONES Y LOS NUEVOS ALCALDES NO OCULTAN SU ORIGEN REMOTO EN LAS INSTITUCIONES LATINAS. LA HISTORIA DEL MUNICIPIO ESPAÑOL, EN SÍNTESIS, SIEMPRE GUARDÓ UNA SECUENCIA E HILO CONDUCTOR QUE, HASTA NUESTROS DÍAS, PERSISTE TODAVÍA EN NUESTROS PROPIOS MUNICIPIOS MEXICANOS.

A MAYOR ABUNDAMIENTO, LOS CABILDOS ABIERTOS QUE EN LA PARTE FINAL DEL MEDIOEVO ESPAÑOL TUVIERON GRAN ÉXITO, SE ORIGINAN EN LA FIGURA VISIGÓTICA DEL *CONVENTUS PUBLICUS VICINORUM*. OTRAS MÚLTIPLES FIGURAS DEL MUNICIPIO RESALTAN LA TENDENCIA GERMÁNICA DE CONSEJOS O COLEGIOS.

LA GRAN DIFERENCIA DE LA CULTURA ROMANA, ESTRATIFICADA EN GRADO SUMO, CONTRASTA CON LAS FRESCAS INSTITUCIONES CASI PRIMITIVAS DE LOS GRUPOS GERMÁNICOS, SIN EMBARGO, SU AMALGAMIENTO E INTEGRACIÓN FUERON LA BASE INDUDABLE DEL MUNICIPIO ESPAÑOL DE LA ÉPOCA QUE ANALIZAMOS. EL NUEVO MUNICIPIO NI ERA ROMANO, NI ERA VISIGODO O GERMÁNICO, SINO EL NUEVO MUNICIPIO ESPAÑOL.

6. LOS FUEROS MUNICIPALES DE LA BAJA EDAD MEDIA.

LOS ESTATUTOS DE LAS CIUDADES Y POBLACIONES DE LA ESPAÑA MEDIEVAL EN LOS QUE SE RECOGÍAN LAS PRERROGATIVAS, PRIVILEGIOS O EXENCIONES QUE DISFRUTABAN SUS HABITANTES, SE CONOCIERON PRECISAMENTE COMO FUEROS MUNICIPALES, TAMBIÉN LLAMADOS CARTAS-PUEBLAS.

EL DICCIONARIO DE HISTORIA DE ESPAÑA DEFINE AL FUERO MUNICIPAL, COMO:

"... el estatuto jurídico privilegiado de las ciudades o poblaciones medievales, la redacción o expresión escrita de los privilegios concedidos a la localidad por el rey o el señor, de la autonomía mayor o menor del Consejo o Municipio y del derecho local en su conjunto o solamente en alguno de sus aspectos". (19)

LOS PRIVILEGIOS O FUEROS MUNICIPALES OBEDECIERON EN MUCHO A LAS ACTIVIDADES DE LA RECONQUISTA EN LAS QUE LOS REYES HISPANOS SE ENFRASCARON POR LARGOS SIGLOS. LA LUCHA DE MOROS Y CRISTIANOS HABRÍA DE INFLUIR PROFUNDAMENTE EN LA CULTURA Y COSTUMBRES ESPAÑOLAS QUE NOS TRASLADARÍAN DESPUÉS CON LA CONQUISTA Y LA COLONIA. EFECTIVAMENTE, EN LA MEDIDA QUE LOS SOBERANOS DESEABAN GANARSE EL APOYO DE LAS CIUDADES Y SUS HABITANTES EN SUS TA

(19) Diccionario de Historia de España; coordinado por Germán Bleiberg; Tomo II; p. 145.

REAS GUERRERAS, OFRECÍAN Y OTORGABAN CONCESIONES, EXENCIONES O PRIVILEGIOS.

REFIRIÉNDOSE A LOS FUEROS MUNICIPALES JUAN AGUSTÍN GARCÍA DICE QUE:

"Nada tan sorprendente y bello en la historia del Derecho como esas instituciones municipales que brotaban con toda espontaneidad en la anarquía feudal de los tiempos medios. Ninguna de las pretensiones constitucionales contemporáneas, productos de una pseudo ciencia política, basada en el plagio vil y desatinado de leyes exóticas, ha garantizado mejor, ni con más eficacia y simplicidad de medios, los derechos primarios indispensables para que se desarrolle con holgura una sociedad". (20)

EL CONTENIDO DE LAS CARTAS FORALES LO RESUME EL CITADO INVESTIGADOR EN LOS SIGUIENTES PUNTOS:

1. Igualdad ante la ley, expresamente establecida en el Fuero de Cuenca...
2. La inviolabilidad del domicilio.
3. Justicia. El vecino está sometido a sus jueces naturales, elegidos por él o por su concejo...
4. Participación en la cosa pública. Los vecinos eligen libremente los magistrados concejiles...
5. Responsabilidad de los funcionarios." (21)

(20) Citado por Ochoa Campos, Moisés; Op. cit. p. 83.

(21) Idem; p. 83.

DENTRO DE LOS FUEROS QUE MAYOR TRASCENDENCIA E INFLUENCIA TENDRÍAN EN EL DERECHO ESPAÑOL, ENCONTRAMOS EL DE JACA, EL DE CASTILLA, EL DE LEÓN, EL DE NAVARRA Y EL DE ARAGÓN. ES CIERTO, POR OTRA PARTE, QUE MUCHOS FUEROS MUNICIPALES SOLAMENTE ERAN COPIA DE LOS CORRESPONDIENTES A LAS CIUDADES PRINCIPALES, SEGU- RAMENTE EL PROFUNDO SENTIDO REGIONALISTA DE MUCHAS ÁREAS DE LA PENÍNSULA IBÉRICA ENCUENTRA SU EXPLICACIÓN, ENTRE OTRAS MUCHAS, EN LA COMUNIDAD DE FUEROS QUE GOZABAN LAS CIUDADES CERCANAS, QUE MÁS TARDE DARÍAN ORIGEN A LAS PROVINCIAS Y REGIONES DEL ESTADO ESPAÑOL CONTEMPORÁNEO.

ESTOS FUEROS MUNICIPALES, SIN DUDA, LUCEN ORGULLOSAMENTE COMO PRECURSORES DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES QUE EL MODERNO DERECHO CONSTITUCIONAL HA HECHO SUYAS.

7. APOGEO Y DECADENCIA DEL MUNICIPIO MEDIEVAL ESPAÑOL; LA DE- RROTA DE LOS COMUNEROS EN LA BATALLA DE VILLALAR.

DE ACUERDO A LO EXPUESTO EN LOS INCISOS ANTERIORES, EL MUNI- CIPIO ESPAÑOL SE FUE VIGORIZANDO EN LA MEDIDA QUE LA RECONQUISTA SE EXTENDÍA POR TODO EL TERRITORIO IBÉRICO. LOS FUEROS AYUDARON AMPLIAMENTE A CONSOLIDAR EL SENTIDO LOCAL DE VECINDAD GRACIAS A LAS PRERROGATIVAS DE SUS CONTENIDOS.

DESDE EL SIGLO X, HASTA PRINCIPIOS DEL XIII, LA EVOLUCIÓN DE LAS INSTITUCIONES COMUNALES FUE CRECIENTE. ERA EL APOGEO MUNICIPAL: LA AUTONOMÍA QUE GOZABAN, LA POCA DEPENDENCIA DE OTRAS AUTORIDADES, LAS PRERROGATIVAS DE SUS FUEROS, ETC., HACÍAN DE AQUELLAS CORPORACIONES, MODELOS DE DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN. DEL CONCILIUM GERMÁNICO SURGIÓ EL CONCEJO* DE AMPLIA AUTONOMÍA POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA.

HABÍA DOS CLASES DE CONCEJOS -DICE OCHOA CAMPOS- UNO QUE SE CONVOCABA AL SON DE LA CAMPANA Y UNA VEZ REUNIDOS LOS VECINOS, DISCUTÍAN Y VOTABAN SOBRE LOS DIVERSOS ASUNTOS, ASÍ SURGIÓ EL CONCEJO O CABILDO ABIERTO; EL OTRO ESTABA COMPUESTO DE LOS FUNCIONARIOS (ALCALDES, MERINOS, SAYONES, ETC.) QUE SE REUNÍAN EN PRIVADO, DANDO ORIGEN AL CONCEJO MUNICIPAL O CABILDO SECULAR LLAMADO AYUNTAMIENTO. (22)

SIN EMBARGO, ESOS SIGLOS CONOCIDOS COMO "DE ORO" DEL MUNICIPALISMO TENDRÍAN UN RÁPIDO FINAL EN LA MEDIDA QUE SE CONSOLIDABA LA RECONQUISTA. EL NUEVO ORDEN POLÍTICO REQUERÍA MAYOR CENTRALIZACIÓN DEL PODER EN MANOS DE LOS SOBERANOS, TRAYENDO COMO EFECTO, ENTRE OTROS, EL PAULATINO SOMETIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS AL PODER DEL REY. EN 1348 EN CASTILLA, ALFONSO X, EL SABIO, CENTRALIZÓ LOS FUEROS EN LA LEY DE LAS SIETE PARTIDAS, RESTANDO AUTONO

* Respetamos aquí la ortografía tradicional de CONCEJO, ésto es con (C); si bien actualmente su uso común es con (S).
(22) Ochoa Campos, Moisés; Op. cit. p. 80.

MÍA A LOS MUNICIPIOS Y SUPRIMIENDO EN MUCHO SUS VIEJOS FUEROS, SIGUIENDO ESTA TENDENCIA ENRIQUE III DE CASTILLA Y LEÓN, EN 1396, CREÓ LA FIGURA DE LOS "CORREGIDORES" CON FACULTADES DE SU PERSVISIÓN SOBRE LOS MUNICIPIOS, RESTÁNDOLES SU ANTIGUA AUTONOMÍA. BAJO PEDRO IV DE ARAGÓN, EN 1340, SE INSTITUYÓ LA FIGURA DEL "JUSTICIA MAYOR" QUE CENTRALIZÓ, A NOMBRE DEL REY, UNA AMPLIA GAMA DE FACULTADES JUDICIALES Y SANCIONADORAS QUE HASTA ANTES ESTABAN EN MANOS DE LOS ALCALDES MUNICIPALES.

DE ESA FORMA FUE DECAYENDO EL ESPLENDOR MUNICIPAL, LOS SOBERANOS DE LAS DIVERSAS COMARCAS TENÍAN CADA VEZ MÁS INTERVENCIÓN EN ASUNTOS MUNICIPALES. DICHO ESTADO DE COSAS, GENERÓ FUERTE INCONFORMIDAD DE LOS MUNICIPIOS, SURGIENDO EL LLAMADO "MOVIMIENTO DE LOS COMUNEROS" QUE CULMINÓ EN LOS INICIOS DEL SI GLO XVI, TENIENDO COMO CAUDILLO A DON JUAN DE PADILLA. OTROS ILUSTRES LÍDERES COMUNEROS FUERON JUAN BRAVO, FRANCISCO MALDONADO, PEDRO GIRÓN Y EL OBISPO ANTONIO DE ACUÑA.

EN 1519, TENIENDO COMO SEDE LA CIUDAD DE TOLEDO, LA JUNTA DE COMUNEROS INCITÓ A LAS POBLACIONES A PROMOVER ACCIONES EN CONTRA DE LAS ÓRDENES AUTORITARIAS E INTERVENCIONISTAS DE CARLOS V. EN 1520, DE NUEVA CUENTA LA JUNTA REDOBLÓ SUS ESFUERZOS EN AVILA. EL REY DECLARÓ LA GUERRA A LOS COMUNEROS EL 31 DE OC TUBRE DE 1520, CULMINANDO ÉSTA EN LA FAMOSA BATALLA DE LOS CAM-

POS DE VILLALAR EN ABRIL DE 1521, CON LA TOTAL DERROTA DE LOS COMUNEROS Y CON LA EJECUCIÓN DE SUS PRINCIPALES LIDERES.

EL MUNICIPIO ESPAÑOL PENINSULAR CAYÓ EN FRANCA DECADENCIA, SIN EMBARGO, HABRÍA DE FLORECER NUEVAMENTE EN LAS TIERRAS AMERICANAS CUYA CONQUISTA SE INICIABA EN ESOS AÑOS.

CAPITULO IV

ORIGENES Y EVOLUCION DEL MUNICIPIO MEXICANO

SUMARIO

1. Organización de los pueblos americanos en la época precolombina. Su influencia en el municipio colonial. El Calpulli Azteca como municipio natural. 2. La Conquista Española y la fundación de los primeros municipios americanos. La fundación de la Villa Rica de la Veracruz. 3. Organización municipal de la Colonia. Fuentes del Derecho Municipal Colonial. La Hacienda Municipal Colonial. 4. Los Cabildos Americanos como precursores de las luchas de independencia. 5. Los municipios en la lucha de independencia. 6. La Constitución de Cádiz (1812) y el municipio. 7. La Constitución de Apatzingán (1814) y el municipio. 8. El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822 y el municipio. 9. La Constitución Federal de 1824 y el municipio. 10. El municipio en el período de los regimenes unitarios. Las Leyes o Bases Constitucionales de 1836. Las Bases Orgánicas de 1843. 11. La Constitución de 1857 y el municipio. 12. El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865. 13. El municipio en el Porfiriato. Los primeros años del Siglo XX.

1. ORGANIZACION DE LOS PUEBLOS AMERICANOS EN LA EPOCA PRECOLOMBINA. SU INFLUENCIA EN EL MUNICIPIO COLONIAL. EL CALPULLI AZTECA COMO MUNICIPIO NATURAL.

A FINALES DEL SIGLO XV Y PRINCIPIOS DEL XVI, LAS TIERRAS DEL CONTINENTE AMERICANO SE ENCONTRABAN POBLADAS POR UNA MULTIPLICIDAD DE TRIBUS CON CULTURAS MUY DIVERSAS. SIGLOS ATRÁS EN LAS REGIONES DEL CENTRO DE AMÉRICA HABÍA FLORECIDO LA CULTURA

MAYA CUYO ESPLENDOR DEJÓ MONUMENTALES CONSTRUCCIONES. AL SUR DEL CONTINENTE LA CULTURA DE LOS INCAS AÚN CONSERVABA SU VIGOR Y RIQUEZA.

SIN EMBARGO LA CIVILIZACIÓN Y CULTURA DOMINANTE EN LA MESA-CENTRAL DE LAS TIERRAS BAJAS DEL NORTE DE AMÉRICA, ERA LA CONOCIDA COMO MEXICA O AZTECA, CUYA CAPITAL TENOCHTITLÁN FUE LA CIUDAD MÁS IMPORTANTE DE TODA LA REGIÓN. AFIRMA LA HISTORIA QUE SU FUNDACIÓN DATA APROXIMADAMENTE DEL AÑO 1325, EN UNA ISLETA DEL LAGO DE TEXCOCO, EN DONDE, DE ACUERDO A LA LEYENDA, ENCONTRARON AL ÁGUILA DEVORANDO A UNA SERPIENTE.

DE ESOS AÑOS Y HASTA 1519, EL IMPERIO DE LOS MEXICAS SE EXTENDIÓ DE MAR A MAR; POR EL NORTE LIMITABA CON LOS GRANDES DESIERTOS DE LO QUE AHORA ES NUEVO MÉXICO, Y AL SUR LOS LÍMITES ERAN CON LAS TIERRAS DE LA ACTUAL GUATEMALA.

CORRESPIDIÓ AL PUEBLO AZTECA PROTAGONIZAR LA LUCHA FRONTAL CONTRA LA CONQUISTA ESPAÑOLA ENCABEZADO POR HERNÁN CORTÉS, POR LO QUE RESULTA DE INDUDABLE IMPORTANCIA INCURSIONAR BREVEMENTE EN LA ORGANIZACIÓN DE ESTA CIVILIZACIÓN MEXICANA.

AFIRMAN VIRGILIO MUÑOZ Y MARIO RUIZ MASSIEU QUE:

"En los aztecas existía una verdadera división de clases sociales, cosa lógica ésta, si consideramos que como pueblo guerrero necesariamente debió darse una división en dos clases: Los vencedores y los vencidos. Por lo tanto la sociedad azteca se encontraba perfectamente dividida en dos grupos, los privilegiados y el pueblo. Los primeros se subdividían en tres clases: La militar, la sacerdotal y la comerciante, teniendo cada una de ellas diferente trato social con marcados privilegios ... y que eran acentuados por sus organizaciones religiosas y educativas." (1)

SU ORGANIZACIÓN POLÍTICA OBEDECÍA FUNDAMENTALMENTE A SU ACTIVIDAD MILITAR Y DE CONQUISTA. EL UEI'TLATOANI ERA EL JEFE SUPREMO, COMPARÁNDOSELE POSTERIORMENTE CON UN EMPERADOR. COINCIDEN LOS HISTORIADORES EN AFIRMAR QUE LA BASE DE SU ORGANIZACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL SE ENCONTRABA EN LA INSTITUCIÓN DEL CALPULLI.

AL RESPECTO, DE ACUERDO A MUÑOZ Y RUIZ MASSIEU, EXPLICAN LO SIGUIENTE:

"Numerosos son los historiadores que hacen referencia al calpulli, aún cuando ninguno de ellos cae en el peligro de intentar definirlo. Basta saber que constituyó una forma de organización mexicana basada en la permanencia de un grupo en un principio ligado por vínculos de parentesco a un territorio determinado. Salvador Toscano, en su obra la Organización Social de los Aztecas, señala

(1) Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario; Elementos Jurídico Históricos del Municipio en México; p. 21.

que el **calpulli** tiene una doble significación: Barrio y linaje. Por un lado encierra la idea de lugar, de asentamiento, de área (**calpulli** significa congregación de callis, casas, de ahí que Eric Thompson llame al **calpulli** "clanes geográficos"); pero el **calpulli** es esto y algo más, la palabra también significa cosa que crece, es algo viviente, por lo mismo Zurita lo llama "barrio de gente conocida o linaje antiguo". El **calpulli** es, pues, un sitio de asentamiento y una corporación unida por la sangre, y cuyo origen está en "las tierras que poseen: que fueron repartimientos de cuando vinieron a la tierra y tomó cada linaje o cuadrilla sus pedazos o suertes y términos señalados para ellos y sus descendientes." (2)

CADA CALPULLI, A SU VEZ CONTABA CON UNA SERIE DE AUTORIDADES INTERNAS COMO EL TLATOANI O JEFE POLÍTICO; EL TEACHCAUH O ADMINISTRADOR GENERAL DEL CALPULLI; LOS TEQUITLATOS O CAPATACES; LOS CALPIZQUES O RECAUDADORES DE TRIBUTOS; LOS TLACUILOS O ESCRIBANOS ENCARGADOS DE LLEVAR LOS CÓDIGOS O CRÓNICAS DE LAS ACTIVIDADES DEL CALPULLI.

LA COMPLEJA ORGANIZACIÓN DEL CALPULLI, ASÍ COMO EL HECHO DE CONTAR CON AUTORIDADES INTERNAS HA PROPICIADO QUE AUTORES DE RECONOCIDA SERIEDAD COMO DON TORIBIO ESQUIVEL OBREGÓN Y DON MOISÉS OCHOA CAMPOS AFIRMEN QUE EN ESTA FIGURA ENCONTRAMOS UN VERDADERO MUNICIPIO NATURAL.

(2) Idem; pp. 25 y 26.

A NUESTRO JUICIO, EL CALPULLI DE NINGUNA MANERA PUEDE CATALOGARSE COMO MUNICIPIO PUES, NI OBEDECIÓ SU DIVISIÓN A NINGUNA CONCEPCIÓN POLÍTICA DE AUTONOMÍA, NI SUS FUNCIONES Y COMPETENCIAS ERAN DE ORDEN MUNICIPAL, ENTENDIÉNDOSE MÁS COMO BASADAS EN CONCEPTOS DEL PARENTEZCO Y DE LA RELIGIÓN.

LA AUTORA TERESITA RENDÓN HUERTA TAJANTEMENTE PRECISA, QUE:

"El Calpulli es en algunos rasgos, similar al municipio, pero que es incorrecto equipararlos". (3)

NO OBSTANTE LO ANTERIOR, NO PODEMOS DEJAR DE RECONOCER QUE ESTA ORGANIZACIÓN HA TENIDO INFLUENCIA MUY CLARA EN EL DEVENIR DE MULTIPLES INSTITUCIONES MEXICANAS, COMO EL EJIDO Y, EN BUENA MEDIDA DEL PROPIO MUNICIPIO, SOBRE TODO EL DE CARÁCTER RURAL.

2. LA CONQUISTA ESPAÑOLA Y LA FUNDACION DE LOS PRIMEROS MUNICIPIOS AMERICANOS. LA FUNDACION DE LA VILLA RICA DE LA VERACRUZ.

EL AÑO DE 1492 HABRÍA DE SER CRUCIAL PARA ESPAÑA, TRES GRANDES ACONTECIMIENTOS DE TRASCENDENCIA HISTÓRICA MARCARÍAN SU POR-

(3) Rendón Huerta, Teresita; Derecho Municipal; p. 90.

VENIR: LA CONCLUSIÓN DE LA RECONQUISTA CON LA SALIDA FORMAL DE BOABDIL, ÚLTIMO REY ÁRABE, DE GRANADA, EL 6 DE ENERO; LA EXPULSIÓN DE LOS JUDIOS, SEGÚN EDICTO DE LOS REYES CATÓLICOS DEL 31 DE MARZO; Y, EL DESCUBRIMIENTO DE AMÉRICA POR CRISTÓBAL COLÓN, EL 12 DE OCTUBRE DE AQUEL AÑO.

LOS ENORMES TERRITORIOS DESCUBIERTOS HICIERON DE ESPAÑA LA PRINCIPAL POTENCIA EUROPEA DEL SIGLO XVI. LOS PRIMEROS AÑOS DE ESE SIGLO SE CARACTERIZARON POR UNA INTENSA ACTIVIDAD DE NAVIGANTES, COLONIZADORES Y CONQUISTADORES QUE SE LANZABAN A TODO TIPO DE AVENTURAS.

EN LA MATERIA QUE NOS OCUPA RESPECTO A LA EVOLUCIÓN DE LAS INSTITUCIONES MUNICIPALES, PODEMOS AFIRMAR CON JOSÉ MARÍA OTS Y CAPDEQUI, QUE:

"Al implantarse en las Indias el viejo régimen municipal castellano, cobra pronto una vitalidad y un vigor sorprendentes. Las nuevas características del ambiente económico y social que las circunstancias impusieron en los territorios recientemente descubiertos influyeron poderosamente en la vida de esta institución... Doctrinariamente el régimen municipal que se implanta en las Indias es el mismo régimen municipal que en las viejas ciudades castellanas regía, ya en período de franca decadencia. Pero estudiando el desenvolvimiento histórico de los Cabildos coloniales no sólo a través de los preceptos jurídicos contenidos en la lla-

mada legislación de Indias, sino acudiendo a otras fuentes documentales que ponen al descubierto la verdadera vida de esta institución, se observa pronto que los nuevos Concejos indios jugaron en los primeros tiempos de nuestra colonización un papel tan destacado como el que hubieran de desempeñar en la metrópoli los viejos municipios de Castilla en los tiempos de su mayor esplendor." (4)

EFFECTIVAMENTE LAS INSTITUCIONES MUNICIPALES SIRVIERON DE INSTRUMENTO JURÍDICO PARA ORGANIZAR A LOS NUEVOS PUEBLOS Y VILLAS DE ESPAÑOLES EN EL NUEVO MUNDO DESCUBIERTO. SE HABLA AL RESPECTO DE DOS GRANDES ETAPAS INICIALES: LA DE LOS MUNICIPIOS INSULARES, QUE CORRE DEL 1492 A 1519; Y, LA ETAPA DE LOS MUNICIPIOS CONTINENTALES A PARTIR DE LA FUNDACIÓN DE VERACRUZ EN 1519.

LOS MUNICIPIOS INSULARES OBEDECIERON A DECISIONES URGENTES DE AQUELLOS PRIMEROS DESCUBRIDORES DE LAS ISLAS CARIBEÑAS. SAN TO DOMINGO Y CUBA APARECEN COMO LOS PRINCIPALES TERRITORIOS INSULARES, EN ELLOS PROLIFERARON MÚLTIPLES VILLAS Y CIUDADES PRINCIPALES, DE DONDE PARTÍAN CONSTANTEMENTE LAS EXCURSIONES DE DESCUBRIMIENTO Y CONQUISTA.

LA GUBERNATURA DE CUBA OCUPADA PARA 1519 POR DIEGO VELAZQUEZ SE ENCONTRABA ORGANIZANDO DESDE AÑOS ATRÁS DIVERSAS EXPLORACIONES

(4) Ots y Capdequi, José María; Historia del Derecho Español en América y del Derecho Indiano; pp. 143 y 144.

RACIONES A LAS TIERRAS DEL OCCIDENTE.

ASÍ TRAS DIVERSAS INCURSIONES REALIZADAS CON ESE OBJETIVO, COMO LA DE HERNÁNDEZ DE CÓRDOBA Y LA DE GRIJALVA, VINO A ESTAS TIERRAS LA ENCABEZADA POR HERNÁN CORTÉS, QUIEN SE HABÍA REVELADO EN CONTRA DEL GOBERNADOR AL PRETENDER AQUÉL RELEVARLO DEL MANDO DE LA EXPEDICIÓN.

CORTÉS, DESPUÉS DE TOCAR VARIOS PUNTOS DE TIERRAS MEXICANAS, FINALMENTE DECIDIÓ DESEMBARCAR EN EL ÁREA DE LO QUE AHORA ES SAN JUAN DE ULUA Y VERACRUZ. CONSCIENTE DEL PROBLEMA LEGAL QUE REPRESENTABA SU CONDUCTA DE REBELIÓN Y DESOBEDIENCIA CONTRA EL GOBERNADOR VELÁZQUEZ Y PARA SUBSANAR LA LEGITIMIDAD DE SU VIAJE DE CONQUISTA, APROVECHÁNDOSE DEL DERECHO CASTELLANO, QUE CONOCÍA BIEN, PUES HABÍA CURSADO ALGUNOS ESTUDIOS DE LEYES EN SALAMANCA, PROCEDIÓ A FUNDAR, A NOMBRE DEL REY DON CARLOS, EL PRIMER MUNICIPIO DE AMÉRICA CONTINENTAL, CONOCIDO COMO LA VILLA RICA DE LA VERACRUZ, EL 22 DE ABRIL DE 1519, QUE ERA VIERNES SANTO, DE ALLÍ EL NOMBRE POR CONMEMORARSE LA FESTIVIDAD RELIGIOSA DE LA VERA CRUZ DE CRISTO.

LOS HISTORIADORES NO SON UNIFORMES EN SUS RELATOS SOBRE LA TRASCENDENTE FUNDACIÓN, NO HAY COINCIDENCIA CLARA DEL LUGAR PRECISO DE ESTE ACONTECIMIENTO NI DE LOS PORMENORES QUE SE SUCEDIERON.

FRANCISCO LÓPEZ DE GÓMARA, QUIEN FUERA CAPELLAN DE CORTÉS EN SUS ÚLTIMOS AÑOS, ESCRIBE EN SU "HISTORIA GENERAL DE LOS INDIOS. CONQUISTA DE MÉJICO", LO SIGUIENTE SOBRE AQUELLOS ACOTE CIMIENTOS:

"Cortés entonces nombró alcaldes, regidores, procurador, alguacil, escribano y todos los demás oficios a cumplimiento del cabildo entero, en nombre del Emperador, su señor natural; y les en tregó después las varas, y puso nombre al concejo la Villarica de la Veracruz, porque el viernes de la Cruz habían entrado en aquella tierra. Tras estos autos, hizo luego Cortés otro ante el mismo escribano y ante los nuevos alcaldes, que eran Alfonso Fernández Portocarrero y Francisco de Montejo, en que dejó, de sistió y cedió en manos y poder de ellos, y como justicia real y ordinaria, el mando y cargo de capitán y descubridor que le die ron los frailes jerónimos, que residían y gobernaban en la Isla Española por su magestad; y que no quería usar del poder que tenía de Diego Velázquez, lugarteniente del gobernador en Cuba por el almirante de las Indias, para rescatar y descubrir, buscando a Juan de Grijalva, por cuanto ninguno de ellos tenía man do ni jurisdicción en aquella tierra, que él y ellos acababan de descubrir, y comenzaban a poblar en nombre del rey de Castilla, como sus naturales y leales vasallos; y así lo pidió por testimonio, y se lo dieron.

Los alcaldes y oficiales nuevos tomaron las varas y posesión de sus oficios, y se juntaron luego en cabildo, conforme en las villas y lugares de Castilla se suele y acostumbra juntar el concejo, y hablaron y trataron en él muchas cosas tocantes al provecho común y bien de la república, y al regimiento de la nueva

villa y población que hacían; y entre ellas acordaron hacer su capitán y justicia mayor al mismo Hernán Cortés, y darle poder y autoridad para lo que tocase a la guerra y conquista, entre tanto que el Emperador otra cosa acordase y mandase; y así, con este acuerdo, voluntad y determinación, fueron al día siguiente a Cortés, todo el regimiento y concejo junto, y le dijeron que ellos tenían necesidad, entre tanto que el Emperador otra cosa proveía o mandaba, de tener un caudillo para la guerra, y que siguiese la conquista y entrada por aquella tierra, y que fuese su capitán, su cabeza, su justicia mayor, a quien acudiesen en las cosas arduas y dificultosas, y en las diferencias que ocurriesen y que esto era necesario y conveniente, así al pueblo como al ejército, que le rogaban mucho y encargaban que lo fuese él, pues en él concurrían más partes y calidades que en otro ninguno para regirlos, mandarlos y gobernarlos, por la noticia y experiencia que tenía de las cosas, después y antes que le conociesen en aquella jornada y flota; y que así se lo requerían, y si era menester, se lo mandaban, porque tenían por muy cierto que Dios y el Rey serían muy servidos de que él aceptase y tuviese aquel cargo y mando; y ellos recibirían buena obra, y quedarían contentos y satisfechos de que serían regidos con justicia, tratados con humanidad, acudidos con diligencia y esfuerzo, y que para ello todos ellos elegían, nombraban y tomaban por su capitán general y justicia mayor, dándole la autoridad posible y necesaria, y sometiéndose bajo su mando, jurisdicción y amparo. Cortés aceptó el cargo de capitán general y justicia mayor a pocos ruegos, porque no deseaba otra cosa por entonces." (5)

(5) López de Gómara, Francisco; Op. cit.; pp. 54 y 55.

A SU VEZ DON ANTONIO DE SOLÍS RELATA EN SU OBRA "LA CONQUISTA DE MÉXICO", QUE:

"Salieron por alcaldes: Alonso Hernández Portocarrero y Francisco de Montejo; por regidores: Alonso Dávila, Pedro y Alonso de Alvarado y Gonzalo de Sandoval; y por alguacil mayor y procurador general: Juan de Escalona y Francisco Alvarez Chico.

Nombróse también el escribano de Ayuntamiento, con otros ministros inferiores; y hecho el juramento ordinario de guardar razón y justicia, según su obligación, al mayor servicio de Dios y del rey, tomaron su posesión con solemnidad que se acostumbra, y comenzaron a ejercer sus oficios, dando a la nueva población el nombre de Villa Rica de la Vera Cruz; cuyo título conservó después en la parte en donde quedó situada, llamándose Villa Rica en memoria del oro que se vio en aquella tierra, y de la Vera Cruz en reconocimiento de haber saltado en ella el viernes de la Cruz..." (6)

UNA VEZ QUE EL AYUNTAMIENTO ACEPTÓ LA RENUNCIA DE CORTÉS A LOS CARGOS CON LOS QUE VENÍA INVESTIDO DE CUBA, SE DESIGNÓ CAPITÁN GENERAL DEL EJÉRCITO. SÓLIS LO RESEÑA ASÍ:

"Hecha esta diligencia, partieron los alcaldes y regidores, llevando tras sí la mayor parte de aquellos soldados, que ya representaban el pueblo, a la barranca de Hernán Cortés, y le dijeron, o notificaron, que la Villa Rica de la Vera Cruz, en nombre del rey don Carlos, y con sabiduría y aprobación de sus vecinos, en

(6) Solís de, Antonio; Op. cit. p. 85.

concejo abierto, le había elegido y nombrado por gobernador del ejercicio de la Nueva España: y en caso necesario le requería y ordenaba que se encargase de esta ocupación, por ser así conveniente al bien público de la Villa y al mayor servicio de su magestad." (7)

POR CUANTO AL RELATO HISTÓRICO DE AQUELLOS HECHOS QUE, EN GENERAL, SE LE ATRIBUYE MAYOR SERIEDAD Y VERACIDAD, COMO LO ES, "LA VERDADERA HISTORIA DE LA CONQUISTA DE LA NUEVA ESPAÑA" DE BERNAL DÍAZ DEL CASTILLO, TODA VEZ QUE ESTE FUE PROTAGONISTA DE LOS ACONTECIMIENTOS, RESEÑA QUE UNA VEZ ACEPTADO POR CORTÉS EL CARGO DE JUSTICIA MAYOR Y CAPITÁN GENERAL, LE OTORGARON PODERES MUY VASTOS PARA INICIAR LA CONQUISTA; DICE AL RESPECTO:

"Por manera que Cortés aceptó, y aunque se hacía mucho de rogar; y como dice el refrán, tú me lo ruegas y yo me lo quiero; y fue con condición que le hiciésemos justicia mayor y capitán general, y lo peor de todo que le otorgamos que le diésemos el quinto del oro de lo que se hubiese, después de sacado el real quinto. Y luego le dimos poderes muy vastísimos, delante de un escribano del rey que se decía Diego de Godoy, para todo lo por mí aquí dicho. Y luego ordenamos hacer y fundar y poblar una villa que se nombró la Villa Rica de la Vera Cruz, porque llegamos Jueves de la Cena y desembarcamos en Viernes Santo de la Cruz, y rica por aquel caballero que dije en el capítulo (XXVI) que se llegó a Cortés y le dijo que mirase las tierras ricas y que se supiese bien gobernar, y quiso decir que se quedase por

capitán general, el cual era Alonso Hernández de Puertocarrero.

Y volvamos a nuestra relación. Y fundada la villa, hicimos alcaldes y regidores, y fueron los primeros alcaldes Alonso Hernández Puertocarrero y Francisco de Montejo, y a este Montejo, porque no estaba muy bien con Cortés, por meterle en los primeros y principal, le mandó nombrar por alcalde; y los regidores dejarlos he de escribir, porque no hace al caso que nombre algunos; y diré cómo se puso una picota en la plaza y fuera de la Villa una horca, y señalamos por capitán para las entradas a Pedro de Alvarado, y maestro de campo a Cristobal de Olid, y alguacil mayor a Juan de Escalante, y tesorero Gonzalo Mejía, y contador Alonso de Avila, y alférez a fulano Corral, porque el Villarroel, que había sido alférez no sé qué enojo había hecho a Cortés, sobre una india de Cuba, y se le quitó el cargo; y alguacil del real a Ochoa Viscaño, y a un Alonso Romero." (8)

DON SALVADOR DE MADARRIAGA EN SU MAGNIFICA BIOGRAFÍA DE HERNÁN CORTÉS, RESEÑA EL PASAJE Y ACONTECIMIENTOS DE LA FUNDACIÓN DE VERACRUZ, EN LOS SIGUIENTES PÁRRAFOS:

"Los soldados habiendo resuelto que así convenía al mejor servicio de Su Majestad, requirieron a Cortés para que cesase el rescate del oro y se fundase una villa con autoridades para la administración de justicia y gobierno, es decir con alcaldes y regidores. Cortés se tomó un día para pensarlo, a fin de simular mejor que hacía por la fuerza de las circunstancias y bajo la presión popular lo que en realidad había ya meditado y resuelto de

(8) Díaz del Castillo, Bernal; Op. cit. pp. 72 y 73.

por sí. Al día siguiente, se inclinó como buen demócrata ante la opinión pública, no sin hacer constar, como todo buen demócrata, que al hacerlo sacrificaba sus intereses personales, pues el rescate de oro era para él compensación necesaria para sus gastos. Se resignó pues a poner en práctica su propio designio, fundando la Villa Rica de la Vera Cruz, nombre admirable que reunía lo útil del oro con lo agradable del Evangelio. Como alcaldes nombró a su fiel Puertocarrero y a Montejo, amigo de Velázquez, comprometiéndolo así en el acto aunque sin conseguir, según más adelante se verá, ganarlo del todo a sus intereses. Con la fundación de la Vera Cruz la armada se transfirguaba en un Municipio español gobernado democráticamente por su cabildo. Para mayor solemnidad Cortés tomó juramento a Alcaldes, Regidores y Cabildo en nombre del Rey.

Pero ahora ya no era Cortés un capitán de Diego Velázquez, varado en una playa anónima. Era un ciudadano de la Villa Rica de la Vera Cruz, municipio español (más o menos) debidamente constituido. Al día siguiente, el cabildo reunido en sesión solemne, convocó a Cortés, requiriéndole a que mostrase los poderes e instrucciones que tenía de Diego Velázquez, lo que Cortés hizo al punto, pues era hombre muy respetuoso de las instituciones democráticas constituidas por sus amigos. El cabildo examinó sus papeles con la mayor atención llegando a la conclusión -no inesperada- de que ya no eran válidos, y decretó por consiguiente el cese de Cortés como Capitán General y Justicia Mayor. Esta decisión del cabildo ponía al Municipio español en situación delicada, pues es sabido que la administración de justicia y el mando de la fuerza pública son dos funciones indispensables del Estado para las que hace falta una persona de excepcionales dotes. Afortunadamente, tuvo el cabildo la feliz idea de nombrar a Cortés para llenar ambas vacantes y después de haber logrado que

aceptase, lo que pudo hacer sin gran dificultad, el cabildo le tomó juramento con todas las ceremonias que se usan en casos tan poco usuales." (9)

EN RESUMEN, DE LO ANTERIOR PODEMOS VÁLIDAMENTE CONCLUIR QUE, INDEPENDIENTEMENTE DE LAS MOTIVACIONES SUBJETIVAS QUE PROPICIARON EN CORTÉS LA FUNDACIÓN DE LA VILLA RICA DE VERACRUZ, HAYA SIDO "TRIGUÍÑUELA" O FICCIÓN; O HAYA SIDO REALMENTE PRODUCTO DE SU AGUDA PERSPICACIA JURÍDICA, LO CIERTO ES QUE CON LA CREACIÓN DE AQUEL MUNICIPIO, BAJO LAS REGLAS DEL FUERO DE CASTILLA, LEGITIMÓ CORTÉS EL MANDO DE LA EXPEDICIÓN DADAS LAS DEFICIENCIAS DE SU MANDATO DE CUBA. POR OTRA PARTE, LA PRETENSIÓN DE CORTÉS FUE TRANSFORMAR SU, HASTA ENTONCES, FURTIVA ENCOMIENDA, POR LA INVESTIDURA LEGAL QUE LE OTORGABA EL CABILDO A NOMBRE DEL SOBERANO.

CUALQUIERA QUE HAYA SIDO, PUES, LA MOTIVACIÓN, CIERTAMENTE QUEDARÁ EN LA HISTORIA EL IMPERECEDERO PASAJE DE LA FUNDACIÓN DEL PRIMER MUNICIPIO DE AMÉRICA CONTINENTAL.

3. ORGANIZACION MUNICIPAL DE LA COLONIA. FUENTES DEL DERECHO MUNICIPAL COLONIAL. LA HACIENDA MUNICIPAL COLONIAL.

EN POCO MÁS DE DOS AÑOS DE CRUENTAS LUCHAS, FINALMENTE LOS EJERCITOS DE HERNÁN CORTÉS TOMAN LA CAPITAL DE IMPERIO MEXICA; LA GRAN TENOCHTITLÁN CAE EL 13 DE AGOSTO DE 1521, POCO TIEMPO DESPUÉS, CORTÉS INSTALÓ EN COYOACÁN UN AYUNTAMIENTO EL PROPIO AÑO DE 1521, Y A DECIR DE OCHOA CAMPOS:

"... no sabiéndose la fecha exacta en que comenzó a funcionar, por haberse perdido los primeros libros del Cabildo, que sólo se conservarán a partir del 8 de marzo de 1524, en que el propio ayuntamiento fungía ya en la ciudad de México." (10)

A PARTIR DE ENTONCES Y SIN ENEMIGOS IMPORTANTES, LOS ESPAÑOLES LLEVARON ADELANTE LA CONQUISTA DE LOS DEMÁS PUEBLOS DE MÉXICO.

EL SISTEMA DE POBLAMIENTO DE LOS ESPAÑOLES SIGUIÓ, DESDE LUEGO, AL DERECHO CASTELLANO DE CAPITULACIONES, QUE CLASIFICABA CON PRECISIÓN LAS TAREAS CORRESPONDIENTES. LAS CAPITULACIONES FUERON VERDADEROS CONVENIOS QUE SE CELEBRABAN CON EL REY O EN SU CASO SUS REPRESENTANTES: VIRREYES O GOBERNADORES. MEDIANTE SU

(10) Ochoa Campos, Moisés; Op. cit. p. 98.

CLAUSULADO SE REGULABAN LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES, ASÍ COMO LAS PRERROGATIVAS QUE SE DERIVARÍAN DE LAS TAREAS DE POBLAMIENTO. TRES CATEGORÍAS BÁSICAS SE CONTEMPLARON: LOS DESCUBRIDORES, LOS CONQUISTADORES Y LOS ADELANTADOS. ESTOS ÚLTIMOS SEGURAMENTE JUGARON EL PAPEL CENTRAL EN AQUELLAS TAREAS, NO SIEMPRE FÁCILES DE POBLAR LAS NUEVAS TIERRAS. FRECUENTEMENTE, EN MATERIA MUNICIPAL, LAS CAPITULACIONES CONTEMPLARON PRERROGATIVAS DE REGIDURÍAS PERPETUAS PARA LOS ADELANTADOS Y FUNDADORES DE VILLAS Y CIUDADES PRINCIPALES.

HERNÁN CORTÉS, A SU VEZ, DICTÓ LAS PRIMERAS ORDENANZAS QUE FUERON LA BASE DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS CIUDADES Y MUNICIPIOS. ME REFIERO A LAS ORDENANZAS DE 1524 Y SOBRE TODO DE 1525 QUE SE CONOCEN TAMBIÉN COMO "PLAN MUNICIPAL". EN RESUMEN EN AQUELLAS ORDENANZAS SE REGULABAN LAS SIGUIENTES CUESTIONES: EL SERVICIO MILITAR; LA IMPLANTACIÓN DE LA ENCOMIENDA; PLANES AGRÍCOLAS; REGLAS SOBRE EL ARRAIGO DE POBLADORES; CRISTIANIZACIÓN DE LOS INDIOS; IMPLANTACIÓN DE PENAS; NOMBRAMIENTO DE AUTORIDADES; FORMACIÓN DE CABILDOS; RECAUDACIÓN DE DIVERSOS TRIBUTOS Y CONTRIBUCIONES.

CON MAYOR PRECISIÓN EN 1573 LAS ORDENANZAS DE POBLACIÓN DE FELIPE II, ESTRUCTURARON MUY VARIADAS MATERIAS DE LA VIDA DE LA NUEVA ESPAÑA, REITERANDO MUCHOS DE LOS ASPECTOS QUE CORTÉS HABÍA

REGLAMENTADO CON ANTERIORIDAD.

- EL CABILDO COLONIAL.

CADA CIUDAD PRINCIPAL DE LA NUEVA ESPAÑA FORMABA, EN GENERAL, UN MUNICIPIO, REPRESENTADO LEGALMENTE POR SU CABILDO, QUE A SU VEZ DEPENDÍA DEL GOBERNADOR, DEL CORREGIDOR O ALCALDE MAYOR, SEGÚN FUERA EL CASO.

SIGUIENDO EL MODELO QUE LE DIÓ ORIGEN EN CASTILLA, LOS CABILDOS COLONIALES SE HALLABAN INTEGRADOS POR UN CONJUNTO DE CARGOS U OFICIOS CAPITULARES DE "JUSTICIA" Y "REGIMIENTO", AL IGUAL QUE LOS OFICIALES REALES Y ALGUNOS OTROS OFICIOS CONCEJILES.

LA FORMA DE DESIGNACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS DEL CABILDO COLONIAL, CORRESPONDIÓ EN UN PRINCIPIO A LOS PROPIOS ADELANTADOS, DESCUBRIDORES, O FUNDADORES DE LAS VILLAS Y CIUDADES. POSTERIORMENTE COEXISTIERON EL SISTEMA DE DESIGNACIÓN REAL, CON EL DE ENAJENACIÓN Y VENTA, Y EN MUCHO MENOR MEDIDA POR LA VÍA DE LA ELECCIÓN DE CIERTOS CARGOS MENORES.

EL CABILDO ESTABA COMPUESTO PRINCIPALMENTE POR LOS ALCALDES ORDINARIOS, LOS REGIDORES Y OTROS OFICIOS DIVERSOS. PRESIDÍA EL CABILDO EL PROPIO GOBERNADOR O CORREGIDOR. EN CASOS ESPORÁDICOS

SE LLEGARON A CELEBRAR CABILDOS ABIERTOS, COMO REMINICENCIAS DE LA EDAD MEDIA.

LA INTEGRACIÓN DE LOS CABILDOS FUE MUY DIVERSA, COMO DESTACA OTS CAPDEQUI, QUIEN SEÑALA:

"En la legislación se distinguieron tres clases de poblaciones: ciudades metropolitanas, ciudades diocesanas o sufragáneas y villas o lugares. El Cabildo de las primeras estaba integrado por 'doce Regidores, dos Fieles Executores, dos Jurados de cada Párrroquia, un Procurador General, un Mayordomo, un Escribano de Concejo, dos Escribanos Públicos, uno de Minas y Registros, un Pregonero Mayor, un Corredor de Lonja y dos Porteros'. En las segundas, 'ocho Regidores y los demás oficiales perpetuos'. Para las villas y lugares: 'Alcalde Ordinario, cuatro Regidores, un Alguacil, un Escribano de Concejo Público y un Mayordomo'. (Ley II, tít. VII, lib. IV de la Recopilación de 1680)." (11)

EN RESUMEN, ENCONTRAMOS EN EL CABILDO COLONIAL: ALCALDES; REGIDORES, DIPUTADOS, SÍNDICOS PERSONEROS Y OTROS OFICIOS PERPÉTUOS O TRANSITORIOS.

VIRGILIO MUÑOZ Y MARIO RUIZ MASSIEU EN SU OBRA "ELEMENTOS JURÍDICO-HISTÓRICO DEL MUNICIPIO EN MÉXICO", CONTEMPLAN LOS SIGUIENTES CARGOS DEL CABILDO COLONIAL: DOS ALCALDES ORDINARIOS,

(11) Ots Capdequi, José M; El Estado Español en las Indias; p. 62.

UN NÚMERO VARIABLE DE REGIDORES SEGÚN LA IMPORTANCIA DEL MUNICIPIO, EL ALFÉREZ REAL, EL ALGUACIL MAYOR, EL DESPOSITARIO GENERAL, EL CONTADOR MAYOR DE MENORES, UN PROCURADOR, UN PROCURADOR DE POBRES, EL OBRERO MAYOR, EL JUEZ DE CARROS, LOS DIPUTADOS DE FIESTAS, EL JUEZ DE COLISEO, EL FIEL EJECUTOR, EL DIPUTADO DE ALHÓNDIGA, Y OTROS PUESTOS MENORES. (12)

SI BIEN ESTA ESTRUCTURA CREEMOS, ERA APLICABLE A CIUDADES DE IMPORTANCIA, NOS REFLEJA, NO OBSTANTE LA AMPLIA NÓMINA DE EMPLEADOS LOCALES.

LAS FACULTADES Y ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO COLONIAL ERAN VARIADÍSIMAS. EN EL CAMPO LEGISLATIVO LE COMPETÍA LA REDACCIÓN DE SU PROPIAS ORDENANZAS MUNICIPALES. EN EL ORDEN JUDICIAL CONOCÍAN LOS CABILDOS EN PLENO DE APELACIONES CONTRA FALLOS DE LOS ALCALDES ORDINARIOS, SIMPRE Y CUANDO POR CUESTIONES DE MATERIA Y CUANTÍA NO FUERA COMPETENCIA DE LA REAL AUDIENCIA.

PERO INDUDABLEMENTE LA GAMA MÁS AMPLIA DE ACTIVIDADES DE LOS AYUNTAMIENTOS COLONIALES, FUE LA ADMINISTRACIÓN DE LOS ASUNTOS DE LAS LOCALIDADES. CONOCÍAN ASÍ DE CUESTIONES DE PLANIFICACIÓN URBANA, DE OBRAS PÚBLICAS, AGUAS, SALUBRIDAD Y HOSPITALES, POLICÍA, ABASTOS, PESAS Y MEDIDAS, FIESTAS Y CEREMONIAS, EMERGENCIAS Y PREVISIÓN SOCIAL, ETC.

(12) Cfr. Muñoz, Virgilio y Mario Ruiz Massieu; Op. cit. pp. 33 a 39.

MUCHAS DE ESTAS ORIGINALES ATRIBUCIONES SE VIERON POCO A POCO REDUCIDAS EN LA MEDIDA QUE SURGIERON OTROS ÓRGANOS SUPERIORES DEL ESTADO COLONIAL.

EN GENERAL LOS OFICIOS CONCEJILES SE DESEMPEÑABAN POR UN AÑO, OCASIONALMENTE ENCONTRAMOS CARGOS DE DOS AÑOS, DESDE LUEGO DESCONTANDO LOS OFICIOS DE REGIDURÍAS PERPETUAS.

FUE PRÁCTICA CORRIENTE EN LA ÉPOCA COLONIAL LA LLAMADA "VENTA DE OFICIOS" QUE OTORGABA AL MEJOR POSTOR LOS CARGOS DE ALCALDES Y REGIDORES, SI BIEN SE HACÍA DICHA SUBASTA BAJO REGLAS ESTRICTAS Y CON CONDICIONANTES DE APTITUD E IDONEIDAD FRECUENTEMENTE SEVERAS, LA VERDAD FUE QUE ESA PRACTICA DEGENERÓ EN VERDADEROS VICIOS Y DESHONESTIDADES SIN PARALELO EN LA HISTORIA.

EN EL CASO DE OFICIOS RENOVABLES Y DE ACUERDO A SU DURACIÓN DE UNO O DOS AÑOS, EXISTÍA IMPEDIMENTO DE QUE LAS MISMAS PERSONAS LOS OCUPARAN EN EL PERÍODO INMEDIATO, CONOCIÉNDOSE TAL DISPOSICIÓN COMO "LEY DEL HUECO", PRECEDENTE INTERESANTE DE LA NO REELECCIÓN RELATIVA DE LOS MIEMBROS DE LOS AYUNTAMIENTOS.

POR OTRA PARTE ES IMPORTANTE PRECISAR QUE MUCHOS CARGOS Y OFICIOS CONCEJILES REQUERÍAN DE CAUCIÓN PARA SU DESEMPEÑO. DE IGUAL FORMA EL JUICIO DE RESIDENCIA OPERABA COMO JUICIO DE RES-

PONSABILIDAD PARA FUNCIONARIOS, INCLUIDOS LOS MUNICIPALES; POR VIRTUD DE ESTE PROCEDIMIENTO SE LLEGARON A APLICAR DRÁSTICAS SAN CIONES A MUNICIPES Y EMPLEADOS QUE NO CUMPLÍAN FIELMENTE CON SUS CARGOS.

FINALMENTE CABE DESTACAR LA IMPORTANTE FUNCIÓN ECONÓMICA Y DE REGULACIÓN DE ABASTOS QUE JUGÓ EL MUNICIPIO COLONIAL, DADAS SUS FACULTADES YA RESEÑADAS ANTERIORMENTE. LOS PÓSITOS Y LAS ALHÓNDIGAS FUERON, A ESE RESPECTO, IMPORTANTES INSTITUCIONES BAJO EL CONTROL MUNICIPAL QUE EN MUCHO EQUILIBRARON LOS PRECIOS DE PRODUCTOS AGRICOLAS DE PRIMERA NECESIDAD.

- LAS FUENTES DEL DERECHO MUNICIPAL COLONIAL.

DE ACUERDO AL PAPEL QUE JUGÓ EL MUNICIPIO EN LA COLONIA COMO BASE DE TODO UN COMPLEJO SISTEMA DE JERARQUÍAS Y NIVELES DE AUTORIDAD, RESULTA DE INTERÉS, TANTO HISTÓRICO COMO JURÍDICO, IN DAGAR EL ORIGEN DEL CÚMULO DE NORMAS QUE REGULARON SU VIDA.

SIGUIENDO EN MUCHO IDEAS EXPUESTAS POR EL MAESTRO MOISÉS OCHOA CAMPOS, ASÍ COMO TORIBIO ESQUIVEL OBREGÓN Y DE JOSÉ MARÍA OTS CAPDEQUI , SINTETIZAMOS LAS FUENTES DE REFERENCIA EN EL SIGUIENTE CUADRO:

A) FUENTES METROPOLITANAS O PENINSULARES.

- EL REY;
- EL REAL CONSEJO DE INDIAS;
- LA CASA DE CONTRATACIÓN DE SEVILLA;
- EL TRIBUNAL SUPERIOR DE CUENTAS.

B) FUENTES CENTRALES COLONIALES.

- EL VIRREY;
- LAS AUDIENCIAS;
- LOS REGENTES REALES;
- LOS GOBERNADORES GENERALES DE CAPITANÍAS.

C) FUENTES CENTRALES PROVINCIALES.

- LOS GOBERNADORES DE PROVINCIAS;
- LOS ALCALDES MAYORES;
- LOS CORREGIDORES.

D) FUENTES CAPITULARES.

- DESCUBRIDORES;
- CONQUISTADORES;
- FUNDADORES;
- ADELANTADOS.

E) FUENTES LOCALES MUNICIPALES.

- LOS AYUNTAMIENTOS Y CABILDOS;
- LOS CABILDOS ABIERTOS.

F) FUENTES DE NATURALEZA ECLESIASTICA.

- LAS ORDENANZAS DE CURIAS RELIGIOSAS;
- LOS REGIDORES MONÁSTICOS DE PUEBLOS HOSPITALES;
- EL TRIBUNAL DE LA INQUISICIÓN.

PUEDA OBSERVARSE ASÍ LA PIRÁMIDE TAN DIVERSIFICADA Y HETEROGÉNEA QUE DEBÍA SER SOPORTADA POR EL MUNICIPIO. CLARO ESTÁ QUE LA IMPORTANCIA Y PESO DE CADA UNA DE ESTAS FUENTES DE NORMAS MUNICIPALES ES MUY DISTINTA. EL SOBERANO MEDIANTE ORDENANZAS, DECRETOS ; ACUERDOS REALES, INFLUYÓ MUCHO MÁS, POR EJEMPLO, QUE LOS CURIAS DE ORDENES RELIGIOSAS QUE EN FORMA INDIRECTA REGLAMENTABAN MUNICIPALMENTE ASUNTOS SENCILLOS DE FESTEJOS Y CEREMONIAS RITUALES DE LOS PUEBLOS.

DEBEMOS DESTACAR LAS LLAMADAS FUENTES MUNICIPALES, EN ESTRICTO SENTIDO, QUE ERAN LOS AYUNTAMIENTOS Y SUS CABILDOS, YA ORDINARIOS O ABIERTOS. ESTOS CUERPOS COLEGIADOS FUERON, SIN DUDA, LA PRINCIPAL FUENTE LOCAL DE REGLAMENTACIONES MUNICIPALES, MEDIANTE SUS ORDENANZAS Y BANDOS.

- LA HACIENDA MUNICIPAL COLONIAL.

UN APARTADO QUE NOS INTERESA DESTACAR DE LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL DE LA COLONIA, ES EL ASPECTO DE SU HACIENDA. ANTES SEÑALAMOS QUE AQUEL MUNICIPIO JUGÓ EN LA SOCIEDAD DE LA NUEVA ESPAÑA UN DESTACADO PAPEL ECONÓMICO, DEBIDO A LAS IMPORTANTES ATRIBUCIONES CON LAS QUE CONTABA EN MATERIAS COMO: ABASTOS, CONTROL Y SUPERVISIÓN DE PESAS Y MEDIDAS, CONTROL DE PRECIOS AGRÍCOLAS, ETC.

LOS AYUNTAMIENTOS CONTABAN EN SU HABER HACENDARIO CON DOS TIPOS DE BIENES: LOS DEL COMÚN Y LOS DE PROPIOS. LA EXPLOTACIÓN DE ESOS BIENES, QUE ERAN SUCEPTIBLES DE ELLOS, DEJABAN IMPORTANTES RECURSOS A LOS MUNICIPIOS PARA SU SOSTENIMIENTO. OTROS INGRESOS DE LA HACIENDA, PROVENÍAN DE LOS LLAMADOS ARBITRIOS O MERCEDES, QUE ERAN RECURSOS AUTORIZADOS POR EL SOBERANO EN BENEFICIO DE LOS MUNICIPIOS. EL NOMBRE DE "ARBITRIOS", SE ORIGINA DE LAS FRASES INICIALES EN LOS DOCUMENTOS REALES QUE LOS CONCEDÍAN, QUE SEÑALABAN AQUELLAS MERCEDES "AL LIBRE ARBITRIO" Y BONDAD DEL REY.

OCHOA CAMPOS EXPONE SOBRE EL PARTICULAR LO SIGUIENTE:

"La hacienda municipal no solo dispuso del producto de los propios, sino que se completaba con los arbitrios, a los que acu-

día para cubrir los servicios públicos.

En realidad, siempre debió echarse mano de los arbitrios, en mayor o menor grado y en intensidad creciente, hasta que, con el tiempo, llegaron a constituir el nervio de la economía municipal.

Los arbitrios consistían en:

1. Sisas.
2. Derramas.
3. Contribuciones.
4. Concesiones.

La sisa era un impuesto excepcional destinado a determinada obra o servicio. Por ejemplo, la ciudad de México, disfrutaba, excepcionalmente, del derecho de cobrar una sisa de un cuartillo de plata por cada cuartillo de vino que se vendiera allí, para explicarse exclusivamente a la obra del desagüe y que terminaría cuando ella quedara concluida. Podían hacerse excepciones en el pago de este impuesto, como en efecto se exceptuaba del pago de la sisa, el vino que el rey daba de limosna a los religiosos de San Francisco.

Las derramas o repartimientos, como todos los arbitrios, sólo podían decretarse con especial autorización del rey. Pero quedaba exceptuada de esa prohibición la derrama o repartimiento que se hacía entre las diversas poblaciones, del costo que originaba el envío y sostenimiento en la corte de un procurador que representara los intereses comunes a esas poblaciones. Tal repartimiento debía hacerse de acuerdo con lo que ordenara el gobierno o justicia superior de los pueblos. En otros casos, se podía decretar una derrama o repartimiento sólo por las reales audiencias,

hasta la suma de doscientos pesos para cada pueblo, o por la justicia ordinaria local, cuando no excediera de quince mil maravedis, o sea cincuenta y cinco pesos quince centavos.

Podían a la vez, los cabildos, imponer repartimientos o derramas en caso de langosta, para perseguirla. En ese caso debían entrar a la prorrata tanto los seglares como los eclesiásticos y la real hacienda, y se mandaba que los gobernadores hicieran arar la tierra y echar a ella el ganado de cerda para que se acabara con el germen.

Además, para el pago del impuesto en favor de la real hacienda, era costumbre que las principales poblaciones celebraran lo que se llamaba encabezamiento, o sea una derrama que se obligaban a pagar al real tesoro, tomando a su cargo cobrar los impuestos a los individuos y procurando, al hacerlo, tener alguna ventaja, que aumentaba las rentas locales." (13)

EN RESUMEN, LOS MUNICIPIOS COLONIALES CONTARON CON RECURSOS HACENDARIOS PROVENIENTES DE LA EXPLOTACIÓN DE SUS BIENES, ASÍ COMO OTROS INGRESOS PROVENIENTES DE LOS ARBITRIOS AUTORIZADOS POR LOS SOBERANOS.

POR OTRA PARTE LA FUNCIÓN MUNICIPAL REGULADORA DE MÚLTIPLES ASUNTOS ECONÓMICOS SE BASÓ EN LOS LLAMADOS: PÓSITOS Y LAS ALHÓNDIGAS.

LOS PÓSITOS QUE CONSISTÍAN EN FONDOS PECUNIARIOS EN MANOS DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES, DESTINADOS A PREVENIR EVENTUALI-

(13) Ochoa Campos, Moisés; Op. cit. pp. 161 y 162.

DADES CALAMITOSAS. CON ESTOS FONDOS SE COMERCIABA CON SEMILLAS COMO MAÍZ, TRIGO, CEBADA, ETC., EN LAS ÉPOCAS DE ABUNDANCIA Y LAS GANANCIAS SE AGREGABAN AL PÓSITO, QUE SE HACÍA EFECTIVO EN CASO DE NECESIDAD PÚBLICA.

LAS ALHONDIGAS, DE TANTA TRADICIÓN MUNICIPAL QUE SE REMONTAN A LA ÉPOCA DE LA DOMINACIÓN ARABE EN LA PENÍNSULA DE ESPAÑA, OPERABAN COMO ALMACENES DE DEPÓSITO DE GRANOS Y SEMILLAS. EN LAS ALHÓNDIGAS SE REGULABA EL PRECIO DE AQUELLOS PRODUCTOS. EL FIEL EJECUTOR O ALMOTACÉN LLEVABA CUENTA MINUCIOSA DE LAS OPERACIONES Y SANCIONABA A QUIENES ALTERABAN PRECIOS O INCUMPLÍAN CONTRATOS O CONVENIOS.

LAS ALHÓNDIGAS, SON PRECEDENTE IMPORTANTE DE LAS FACULTADES DEL ESTADO EN LA PLANEACIÓN ECONÓMICA Y EN LA REGULACIÓN DE PRECIOS Y CONTROL DE MERCADOS.

4. LOS CABILDOS AMERICANOS COMO PRECURSORES DE LAS LUCHAS DE INDEPENDENCIA.

LAS DIFÍCILES CIRCUNSTANCIAS QUE VIVÍA LA METRÓPOLI ESPAÑOLA AL FINALIZAR LA PRIMERA DÉCADA DEL SIGLO XIX, ANTE LA INVASIÓN NAPOLEÓNICA, QUE DESEBOCARON EN LA ABDICACIÓN DE CARLOS IV Y FERNANDO VII Y LA ASUNCIÓN AL PODER DE JOSÉ BONAPARTE, PRONTO, EN 1808, TUVIERON REPERCUSIONES EN LOS CABILDOS AMERICANOS. ES SIGNIFICATIVA LA ACTITUD QUE ASUME EL CABILDO DE LA CIUDAD DE MÉXICO. SU SÍNDICO EL DESTACADO JURISTA DON FRANCISCO PRIMO DE VERDAD Y RAMOS, SECUNDADO POR ALGUNOS INTEGRANTES DE AQUEL CABILDO, COMO EL REGIDOR DON JUAN FRANCISCO AZCÁRATE Y POR OTROS SIMPATIZANTES DE LA CAUSA COMO FRAY MELCHOR DE TALAMANTES, PROPUGNÓ ANTE EL CUERPO COLEGIADO PORQUE SE DECLARASE EL DESCONOCIMIENTO DE LA AUTORIDAD METROPOLITANA Y, EN REPRESENTACIÓN DEL PUEBLO Y SU SOBERANÍA, EL CABILDO DE LA PRINCIPAL CIUDAD DE LA NUEVA ESPAÑA TOMARA LAS RIENDAS DEL PODER.

AFIRMA OCHOA CAMPOS A ESTE RESPECTO QUE:

"En síntesis, la representación del Cabildo contenía dos puntos de trascendencia para la evolución del pensamiento político de aquella época:

1. El de la **soberanía popular**, exigiendo que, los asuntos arduos, se consultasen con los subditos y naturales, al través de Jun-

tas en que participaran los Ayuntamientos como órganos inmediatos de la voluntad del pueblo.

2. El de la soberanía nacional, asumida por el impedimento del monarca y representada por las autoridades reunidas con las propias municipalidades, que son la cabeza de los pueblos.

El Ayuntamiento de México, en 1808, pretendía:

10. Ser considerado subsidiariamente como representante de la soberanía de la Colonia.
20. Convocar a un Congreso de Ayuntamientos, para fijar un estatuto provisional, en tanto se definía la autoridad en España.

Como era de esperarse, el Real Acuerdo determinó, con inefable parcialidad, que el Cabildo excusase en lo sucesivo tomar la voz que no le pertenece por todas las demás ciudades del mismo reino. Pero independientemente del resultado a que de inmediato se llegó, la actitud del Ayuntamiento de México tuvo la importancia de manifestar, por primera vez, abiertamente, esos dos principios que habían de decidirnos a luchar por la absoluta separación política de España." (14)

LA VALIENTE Y DECIDIDA ACTITUD DE LOS MIEMBROS DEL CABILDO, FUE VISTA CON RECELO POR LOS PENINSULARES, QUIENES TEMIERON QUE DE PRONTO SE AFECTARAN SUS PRERROGATIVAS. EL LICENCIADO VERDAD Y FRAY MELCHOR DE TALAMANTES MURIERON EN PRISIÓN, SIN EMBARGO LA SEMILLA LIBERTARIA QUE APASIONADAMENTE DEFENDIERON DARÍA, POCOS AÑOS MÁS TARDE, VIGOROSOS FRUTOS CON LA LUCHA DE INDEPENDENCIA.

(14) Ochoa Campos, Moisés; Op. cit. pp. 218 y 219.

ASÍ COMO EN 1519, EN VERACRUZ CON HERNÁN CORTÉS, EL DERECHO MUNICIPAL FUE LA BASE LEGAL DE LA CONQUISTA; EN 1808 CON EL CABILDO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, ENARBOLANDO LA SOBERANÍA POPULAR, EL DERECHO MUNICIPAL SERÍA DE NUEVO INSTRUMENTO TRASCENDENTE EN LA HISTORIA MEXICANA.

OTROS CABILDOS SIGUIERON AQUEL EJEMPLO: COMO EL DE JALAPA, EL DE QUERÉTARO Y EL DE VERACRUZ; EN EL SUR DE AMÉRICA LOS CABILDOS DE CARACAS Y CARTAGENA DE INDIAS TAMBIÉN, POR ESOS AÑOS, ASUMIRÍAN ACTITUDES SIMILARES.

5. LOS MUNICIPIOS Y LA LUCHA DE INDEPENDENCIA.

UN PUNTO QUE SE HA INVESTIGADO REALMENTE POCO, ES EL CORRESPONDIENTE AL PAPEL QUE JUGARON LOS AYUNTAMIENTOS MUNICIPALES A PARTIR DE 1810 DURANTE LA GUERRA DE INDEPENDENCIA. DESDE LUEGO MUCHOS DE ELLOS SIGUIERON LA CAUSA LIBERTARIA DE HIDALGO, SIN EMBARGO, LA MAYOR PARTE, REITERARON SU ACTITUD SERVIL A LAS AUTORIDADES VIRREINALES.

EL CURA HIDALGO EN MUCHO RESPETABA A LAS ORGANIZACIONES Y CORPORACIONES MUNICIPALES. MUESTRA DE LO ANTERIOR FUE LA ACTITUD ASUMIDA POR EL CAUDILLO A POCAS HORAS DEL INICIO DE LA LU-

CHA. EN EFECTO, EL 17 DE SEPTIEMBRE DE 1910 EN LA CIUDAD DE SAN MIGUEL EL GRANDE (ACTUALMENTE SAN MIGUEL ALLENDE) EL CAUDILLO CONVOCÓ A LOS VECINOS NOTABLES CON EL FIN DE NOMBRAR AUTORIDADES Y ACORDAR LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA EL ASEGURAMIENTO DEL ORDEN Y LA TRANQUILIDAD PÚBLICA. AL EFECTO SE INTEGRÓ UNA JUNTA DIRECTIVA, QUE PODEMOS CATALOGAR COMO UN VERDADERO Y NUEVO AYUNTAMIENTO, FORMADO POR EL ABOGADO DON IGNACIO ALDAMA, HERMANO DE JUAN ALDAMA, QUIEN LA PRESIDÍA, ADEMÁS SE INTEGRARON DON FELIPE GONZÁLEZ, EL PRESBITERO DON MANUEL CASTILBLANQUE, DON MIGUEL VALLEJO, DON DOMINGO DE UNZAGA, DON VICENTE UMARÁN Y DON BENITO DE TORRES. (15)

COMO RECUERDO Y HOMENAJE A ESE PRIMER CABILDO INDEPENDIENTE, EN EL FRONTISPICIO DEL ACTUAL PALACIO MUNICIPAL DE SAN MIGUEL SE LEE EN UNA PLACA DE BRONCE LA SIGUIENTE LEYENDA: "EL 17 DE SEPTIEMBRE DE 1810 EL CURA DON MIGUEL HIDALGO ESTABLECIÓ EN ESTA CIUDAD EL PRIMER AYUNTAMIENTO LIBRE DE AMÉRICA".

POCOS DÍAS DESPUÉS EL 22 DE SEPTIEMBRE DE 1810 EN LA CIUDAD DE CELAYA, HIDALGO CONVOCÓ A LOS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO. CABE CITAR ALGUNOS DE LOS PASAJES QUE RESEÑA LA OBRA "MÉXICO A TRAVÉS DE LOS SIGLOS" SOBRE ESTOS ACONTECIMIENTOS:

(15) Cfr. México a través de los Siglos; Tomo V; p. 110; Ed. Cumbre, México.

"Restablecida en lo posible la tranquilidad pública en Celaya, Hidalgo, al día siguiente, 22, nombró subdelegado de aquella localidad al abogado Don Carlos Camargo; hizo que se reuniesen los regidores que habían quedado en la población para que proveyesen a cubrir las vacantes del cuerpo municipal, y convocó a junta a los principales jefes del ejército con el objeto de fijar la posición militar de cada uno de ellos, medida que exigían imperiosamente las circunstancias, que hacía indispensable el portentoso aumento que hora tras hora iban teniendo las filas de los independientes, y que no debía aplazarse ya, en víspera de las grandes empresas que los principales caudillos estaban dispuestos a intentar." (16)

AL LLEGAR A GUANAJUATO ACTUÓ HIDALGO DE IGUAL FORMA Y UNA VEZ QUE DICTÓ LAS MEDIDAS MÁS URGENTES, SE PRESENTÓ AL CABILDO DE LA CIUDAD. LA OBRA QUE CITAMOS EXPONE:

"Fiel a la conducta política que había seguido en Celaya, Hidalgo convocó al ayuntamiento para que arreglase el gobierno de la intendencia, pues rendía o aparentaba rendir grande y respetuoso homenaje a las autoridades que representaban el poder popular, aunque de una manera imperfecta, como los ayuntamientos de entonces. Reunido el de Guanajuato, presentó en la sala de cabildos y manifestó a la corporación que proclamó en Celaya por más de cincuenta mil hombres capitán general de América, debía el ayuntamiento reconocerle con aquel carácter y proceder, conforme a sus atribuciones, al nombramiento de alcaldes ordinarios, siendo en efecto, nombrados en seguida para estos cargos el abo-

bado Don José Miguel de Rivera Llorente y Don José Marfa Hernández Chico." (17)

PASADOS ESTOS PRIMEROS ACONTECIMIENTOS Y RECUPERADO EL PODER VIRREINAL Y LA CLASE PENINSULAR DE SU ASOMBRO, NO TARDARON LAS ACCIONES REPRESIVAS EN CONTRA DE LOS NUEVOS AYUNTAMIENTOS. DEBIDO A ELLO, MUCHOS OTROS SE APRESTARON A REITERAR SU OBEDIENCIA AL VIRREY Y A LAS AUTORIDADES ESPAÑOLAS. APARECIERON DIARIAMENTE EN LA GACETA DE MÉXICO PROTESTAS Y ADHESIONES A LA CAUSA VIRREINAL. LOS MIEMBROS DE LA CORPORACIÓN MUNICIPAL DE MÉXICO, AHORA Y DESDE LOS ACONTECIMIENTOS DE 1808 EN MANOS DE LOS CONSERVADORES, AFIRMÓ SU APOYO Y PROTESTÓ SEGUIR LAS ACCIONES GUERRERAS QUE EMPRENDÍA EL VIRREY. LA OBRA QUE COMENTAMOS DICE:

"No es maravilla que los ayuntamientos, las corporaciones literarias, los gremios, las agrupaciones todas en que se dividía aquella sociedad jerárquica y en las que dominaban el partido español y los otros poderosos elementos que acabamos de enumerar, alzaran voz desde que se propagó la noticia del levantamiento de Dolores, asegurando de su fidelidad inalterable a la dominación española. Protestas de adhesión, ofertas que nada valían por lo hiperbólicas, diatribas contra los caudillos de la independencia aparecían diariamente en la Gaceta de México, cuyas hojas, no bastando a contenerlas, se duplicaban con frecuencia por medio de números suplementarios. Los miembros de la corporación municipal de México dirigieron un manifiesto a los habitantes de Nueva

España afirmando su adhesión al monarca y ofreciendo al sacrificio de sus personas e intereses. El ayuntamiento de Veracruz, al acusar recibo del bando que ponía precio a las cabezas de los tres principales jefes de la independencia, tributaba al Virrey ca lurosas gracias por ese bárbarie decreto y afirmaba que la ciudad y la provincia toda antes perecerían que separarse de los de beres que les imponían la naturaleza, la lealtad, la religión y el patriotismo. El de Querétaro se apresuraba a vindicar a aquella ciudad del horrendo cargo de haber sido la cuna del levantamiento.

Los de Tepeaca y Huejotzingo agotaban los términos de servilismo, el primero manifestando el deseo de que quedara abolida la memoria de que habían existido los monstruos de Dolores, y el segundo ofreciendo las vidas e intereses de sus representados en defensa del rey. El vecindario del Real Angangueo, las parcialidades de San Juan y Santiago de México, el gobernador y república de Chalco, el subdelegado de Xochimilco y las autoridades de Nopalucan protestaban la más completa sumisión y se desataban en improperios contra los independientes. La corporación municipal de Oaxaca ofrecía al virrey, un mes más tarde, sus propios y rentas para sostener la guerra. Más petulante el ayuntamiento de Tlaxcala, recordaba los servicios y acendrada lealtad de los antiguos habitantes de aquella comarca, y afirmaba que los mismos nobles sentimientos que animaron aquellos cuando se pusieron a las órdenes de Hernán Cortés y reconocieron por emperador a Carlos V, alternaban a la sazón de sus descendientes, quienes estaban prontos a derramar hasta la última gota de su sangre en defensa del rey y de la religión." (18)

LOS AYUNTAMIENTOS COLONIALES DE ESTA ETAPA DE NUESTRA HISTORIA JUGARON, PUES, UN PAPEL IMPORTANTE EN LA LUCHA. LA FIGURA DEL MUNICIPIO REVESTIDA DE NUEVO ÁNIMO DE INDEPENDENCIA TAMBIÉN PROTAGONIZÓ IMPORTANTE PAPEL EN LAS ACCIONES DE LOS PRINCIPALES CAUDILLOS COMO DON MIGUEL HIDALGO.

6. LA CONSTITUCION DE CADIZ (1812) Y EL MUNICIPIO.

EN LA PENÍNSULA IBÉRICA SURGIÓ UN IMPORTANTE MOVIMIENTO LIBERAL A PARTIR DE 1808, QUE PROPUGNABA POR REFORMAS LEGALES DE FONDO A FIN DE REGULAR EL, HASTA ENTONCES, PODER ARBITRARIO DE LOS SOBERANOS. POR ELLO SE CONVOCÓ A SESIONES EXTRAORDINARIAS DE LAS CORTES GENERALES DE DONDE SURGIÓ LA "CONSTITUCIÓN DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA", PROMULGADA EL 19 DE MARZO DE 1812 Y MEJOR CONOCIDA COMO CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ, PUES EN ESE PUERTO SESIONARON LAS CORTES.

SI BIEN FUE DE EFÍMERA VIGENCIA ESTE CUERPO NORMATIVO, ES INDUDABLE SU INFLUENCIA EN LOS ASUNTOS MUNICIPALES. LA CONSTITUCIÓN GADITANA REGULÓ CON AMPLITUD LOS ASUNTOS MUNICIPALES, SEGÚN APARECE EN SUS ARTÍCULOS DEL 309 AL 323, CORRESPONDIENTES AL ARTÍCULO VI, CAPÍTULO I, "DE LOS AYUNTAMIENTOS"

PARA UN MEJOR CONOCIMIENTO, TRANSCRIBIMOS LOS PRECEPTOS QUE JUZGAMOS MÁS IMPORTANTES EN ESTA MATERIA:

"Artículo 309.- Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político, donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos.

Artículo 310.- Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no le tengan y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente.

Artículo 315.- Los alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad cada año, y lo mismo los procuradores síndicos donde haya dos; si hubiere sólo uno, se mudará todos los años.

Artículo 316.- El que hubiere ejercido cualquiera de estos cargos, no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos sin que pasen por lo menos dos años, donde el vecindario lo permita.

Artículo 321.- Estará a cargo de los ayuntamientos:

Primero.- La policía de salubridad y comodidad.

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

Tercero.- La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que se nombran.

Cuarto.- Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la Tesorería respectiva.

Artículo 323.- Los ayuntamientos desempeñarán todos estos encargos bajo la inspección de la diputación provincial, a quien rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido.

Artículo 324.- El gobierno político de las provincias residirá en el jefe superior, nombrado por el Rey en cada una de ellas.

REFIRIÉNDOSE A LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ, EL MAESTRO OCHOA CAMPOS, AFIRMA:

"Tres meses tan solo permaneció en vigor en México, pero le bastaron para hacer resurgir a la institución municipal, dando nuevamente entrada en ella al pueblo.

En síntesis, reinstauró:

1. El sistema de elección popular directa.
2. La no reelección de los funcionarios municipales.
3. Su renovación cada año.

Introdujo innovaciones fundamentales:

1. La de la integración del Ayuntamiento por un número de regidores en proporción al número de habitantes, "abandonándose, por tanto, la antigua relación entre el número de éstos y la categoría del poblado".
2. La de declarar el desempeño de los cargos concejiles, como obligación ciudadana.

Pero a la vez, la Constitución de Cádiz sentó precedentes negativos, que se recrudecieron en nuestro medio al transcurso de los años:

1. Con el régimen de centralización al que quedaron sometidos los Ayuntamientos al través de los Jefes Políticos.
2. Con la pérdida de la autonomía municipal en materia fundamental: la de su hacienda." (19)

CON LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ SE INICIA TODA UNA IMPORTANTE CORRIENTE DOCTRINARIA QUE REPERCUTIRÍA ENORMEMENTE EN NUESTRAS LEYES POSTERIORES, SOBRE TODO EN CUESTIONES RELATIVAS A LOS ASUNTOS MUNICIPALES, A MÁS DE OTRAS MATERIAS.

7. LA CONSTITUCION DE APATZINGAN Y EL MUNICIPIO.

EL 22 DE OCTUBRE DE 1814 EL CONGRESO DEL ANAHUAC CONVOCADO POR DON JOSÉ MARÍA MORELOS Y PAVÓN PROMULGÓ EL "DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA", CONOCIDA COMO CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN.

DICHO ORDENAMIENTO NO CONTEMPLÓ EXPRESAMENTE AL MUNICIPIO, COMO TAMPOCO LO HICIERON ANTES OTROS DOCUMENTOS DE MORELOS COMO, "LOS SENTIMIENTOS DE LA NACIÓN", NI EL ACTA SOLEMNE DE LA DECLARACIÓN

(19) Ochoa Campos, Moisés; Op. cit. p. 226.

RACIÓ N DE LA INDEPENDENCIA DE AMÉRICA SEPTENTRIONAL.

EN FORMA INDIRECTA EL ARTÍCULO 208 DEL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL TOCA ASPECTOS MUNICIPALES AL SEÑALAR QUE:

"Artículo 208.- En los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernantes y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando al mayor bien y felicidad de los ciudadanos."

8. EL REGLAMENTO PROVISIONAL POLITICO DEL IMPERIO MEXICANO DE 1822 Y EL MUNICIPIO.

ESTE DOCUMENTO QUE PRETENDIÓ REGULAR EL IMPERIO DE AGUSTÍN I, DE ITURBIDE SE SUSCRIBIÓ EN LA CIUDAD DE MÉXICO EL 18 DE DICIEMBRE DE 1822. ALGUNOS ARTÍCULOS DE DICHO ORDENAMIENTO SE REFIEREN A CUESTIONES MUNICIPALES, COMO:

"Artículo 24.- Las elecciones de ayuntamientos para el año de 1823, se harán con arreglo al decreto de la Junta nacional instituyente de 13 del próximo pasado noviembre, y éstas y las

de diputados y demás que deben hacerse en lo sucesivo, se sujetarán a la ley de elecciones que se está formando por la misma Junta, y circulará el gobierno oportunamente.

Artículo 52.- (Parte conducente:) En los puertos de mar que no sean capitales de provincia, o en las cabeceras de partidos muy dilatados o poblados podrá haber un jefe político subalterno al de la provincia. En las demás cabeceras o pueblos sub alternos, el alcalde primer nombrado será el jefe político.

Artículo 91.- Subsistirán también con sus actuales atribuciones, y serán elegidos como se dijo en el artículo 24, los ayuntamientos de las capitales de provincia, los de cabezas de partidos y los de aquellas poblaciones considerables en que a juicio de las diputaciones provinciales y jefes políticos superiores haya competente número de sujetos idóneos, para alternar en los oficios de ayuntamiento, y llenar debidamente los objetos de su institución.

Artículo 92.- En las poblaciones que carezcan de la idoneidad requerida habrá, sin embargo, a discreción de las mismas diputaciones y jefes políticos, uno o dos alcaldes; uno o dos regidores, y un síndico, elegidos a pluralidad de su vecindario.

Artículo 94.- Las elecciones en los pueblos que hayan de tener dos alcaldes, dos regidores y un síndico, se harán con asistencia del cura o su vicario, presididas por el jefe político subalterno, o por el regidor del ayuntamiento más inmediato que vaya en lugar de dicho jefe. Y las de los pueblos en que sólo ha de haber un alcalde, un regidor y un síndico, serán presididas del propio modo, con asistencia del cura o su vicario, que certificarán la moralidad y aptitud de los que pueden ser elegidos."

9. LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1824 Y EL MUNICIPIO.

LA PRIMERA CONSTITUCIÓN FEDERAL DEL PAÍS PROMULGADA POR EL CONGRESO GENERAL CONSTITUYENTE EL 4 DE OCTUBRE 1824 NO SE REFIRIÓ DE MANERA DIRECTA AL MUNICIPIO, DISPONIENDO EN SU ARTÍCULO 161 FRACCIÓN I, QUE:

"Artículo 161.- Cada uno de los Estados tiene obligación:

1. De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta Constitución ni al acta constitutiva."

CON BASE EN DICHAS FACULTADES A PARTIR DE 1824 ENCONTRAMOS LAS PRIMERAS CONSTITUCIONES DE LOS NACIENTES ESTADOS, ASÍ COMO LAS PRIMERAS LEYES ORGÁNICAS MUNICIPALES. EL MODELO QUE SIGUIERON AQUELLOS ESTADOS PARA ORGANIZAR A LAS INSTITUCIONES MUNICIPALES FUE, EN BUENA MEDIDA, EL DE LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ. POR ELLO NOS EXPLICAMOS LA PERSISTENCIA DE LAS JEFATURAS POLÍTICAS AÚN EN ESTA NUEVA ESTRUCTURA FEDERAL.

10. EL MUNICIPIO EN EL PERIODO DE LOS REGIMENES UNITARIOS.
LAS LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836. LAS BASES ORGANICAS
DE 1843.

COMO CONSECUENCIA DE LOS VAIVENES POLÍTICOS DE AQUELLOS PRIMEROS AÑOS DE LA INDEPENDENCIA DEL PAÍS, LAS FUERZAS CONSERVADORAS O LIBERALES SE IMPONÍAN Y DE ACUERDO CON SUS TENDENCIAS E INTERESES IDEOLÓGICAS SE IMPLANTABA EL FEDERALISMO O EL CENTRALISMO.

ASÍ AL LLEGAR AL PODER LOS CONSERVADORES DEJARON SIN EFECTO EL ESTADO FEDERAL Y LA CONSTITUCIÓN DE 1824; CREANDO, A SU VEZ, LAS LLAMADAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836. LA SEXTA DE ESAS LEYES, DEL 29 DE DICIEMBRE DE AQUEL AÑO, SE DESTINÓ A REGULAR LA "DIVISIÓN DEL TERRITORIO DE LA REPÚBLICA Y EL GOBIERNO INTERIOR DE LOS PUEBLOS".

LOS ESTADOS SE TRANSFORMARON EN DEPARTAMENTOS, LOS QUE SE SUBDIVIDÍAN EN DISTRITOS Y ÉSTOS EN PARTIDOS Y MUNICIPALIDADES.

LOS ARTÍCULOS 30.; 50.; 70.; 80., AL 11; 16; 18; 19; 21, AL 23 Y 25 DE ESA SEXTA LEY REGULARON CUESTIONES RELACIONADAS AL MUNICIPIO. CITAMOS ALGUNOS:

"Artículo 22.- Habrá ayuntamientos en las capitales de departamentos, en los lugares en que los había el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población, habrá jueces de paz, encargados también de la policía, en el número que designen las juntas departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos.

Artículo 23.- Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador, sin que puedan exceder: Los primeros, de seis; los segundos de doce; y los últimos de dos.

Artículo 24.- Para ser individuo del ayuntamiento se necesita:

- I. Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos;
- II. Vecino del mismo pueblo;
- III. Mayor de veinticinco años;
- IV. Tener un capital físico o moral que le produzca por lo menos quinientos pesos anuales.

Artículo 25.- Estará a cargo de los ayuntamientos:

La policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio, y auxiliar a los alcaldes en la

conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos."

A DECIR DE OCHOA CAMPOS FUE ESTA SEXTA LEY CONSTITUCIONAL LA QUE CONSAGRÓ COMO CONSTITUCIONALES A LOS AYUNTAMIENTOS, OTORGÁNDOLES COMPETENCIAS AMPLIAS EN MATERIAS MUY DIVERSAS Y TRASCENDENTES PARA LA VIDA DE LA SOCIEDAD. (20)

POR OTRA PARTE, ES IMPORTANTE HACER NOTAR QUE EN EL ARTÍCULO 7, FRACCIÓN VIII, DE ESTA SEXTA LEY, ENCONTRAMOS UN ANTECEDENTE DE LA SUSPENSIÓN DE AYUNTAMIENTOS, FACULTAD QUE SE ATRIBUYÓ EN DICHO ORDENAMIENTO A LOS GOBERNADORES DEPARTAMENTALES.

- LAS BASES ORGANICAS DE 1843.

LAS BASES DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA, FUERON SANCIONADAS POR SANTA ANNA EL 12 DE JUNIO DE 1843 Y SE PUBLICARON EL SIGUIENTE 14 DE AQUEL MES.

ESTAS NUEVAS BASES CENTRALISTAS REGLAMENTARON EN FORMA MÁS DEFICIENTE AL MUNICIPIO, Y NO DE MANERA EXTENSA COMO LAS DE 1836. VARIOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES ABORDARON EL ASUNTO MUNICIPAL, COMO LOS SIGUIENTES:

(20) Cfr. Ochoa Campos, Moisés; Op. cit. p. 236.

"Art. 4o.- El territorio de la República se dividirá en Departamentos y éstos en Distritos, Partidos y Municipalidades...

Art. 20.- Son obligaciones del ciudadano:

I. Adscribirse en el padrón de su municipalidad.

Art. 134.- Son facultades de las Asambleas Departamentales:

X. Hacer la división política del territorio del Departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal, urbana y rural.

XIII. Aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades."

11. LA CONSTITUCION DE 1857 Y EL MUNICIPIO.

RESTAURADO EL FEDERALISMO Y ANTE LA URGENTE NECESIDAD DE EXPEDIR UNA NUEVA CARTA CONSTITUCIONAL ACORDE CON LAS CIRCUNSTANCIAS QUE VIVÍA EL PAÍS, DON JUAN ALVAREZ EXPIDIÓ CONVOCATORIA EL 16 DE OCTUBRE DE 1855, PARA INTEGRAR UN CONGRESO CONSTITUYENTE, TENIENDO COMO BASE IDEOLÓGICA LOS POSTULADOS DEL PLAN DE AYUTLA.

SEÑALA DON FELIPE TENA RAMÍREZ, QUE:

"El 5 de febrero de 1857 fue jurada la Constitución, primero por el Congreso integrado en ese momento por más de 90 representantes, después por el presidente Comonfort. El 17 del mismo mes la asamblea constituyente clausuró sus sesiones y el 11 de marzo se promulgó la Constitución." (21)

EN VARIOS DE SUS PRECEPTOS ALUDE LA CONSTITUCIÓN A LOS ASPECTOS MUNICIPALES, SI BIEN NO REGLAMENTÓ LA ESTRUCTURA E INTEGRACIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES Y AYUNTAMIENTOS, RESERVANDO ESAS FACULTADES A LOS ASUNTOS INTERNOS DE LOS ESTADOS.

CITAMOS ALGUNOS ARTÍCULOS DE ESE ORDENAMIENTO:

"Art. 31.- Es obligación de todo mexicano:

II. Contribuir a los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.*

Art. 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República:

I. Inscribirse en el padrón de la municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesión o trabajo de que subsiste.

Art. 72.- El Congreso tiene facultad:

VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territo-

(21) Tena Ramírez, Felipe; Leyes Fundamentales de México; p. 604.

* Esta fracción II, quedó íntegramente como III por las adiciones y reformas del 10 de junio de 1898.

rios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designando les rentas para cubrir sus atenciones locales."

COMO PUEDE APRECIARSE, LA CONSTITUCIÓN DE 1857, TAN NOTABLE EN MÚLTIPLES MATERIAS, EN LA CUESTIÓN MUNICIPAL NO ESTIPULÓ SINO LAS GENERALIDADES YA TRANSCRITAS.

EL ARTÍCULO 117 DE AQUEL ORDENAMIENTO PRECISABA QUE LAS FACULTADES NO CONCEDIDAS EXPRESAMENTE A LOS FUNCIONARIOS FEDERALES, SE ENTENDERÍAN RESERVADOS A LOS ESTADOS* Y POR ESA VIRTUD LOS ASUNTOS MUNICIPALES SE REGULARON COMO CUESTIÓN NETAMENTE LOCAL DE LOS ESTADOS.

TAMBIÉN EL ARTÍCULO 109 DE ESA CONSTITUCIÓN RESULTA ANTECEDENTE DEL ACTUAL 115 EN MATERIA MUNICIPAL, POR LAS REFORMAS QUE A LA DE 1857 HICIERA DON VENUSTIANO CARRANZA EN VERACRUZ EL 25 DE DICIEMBRE DE 1857, AL QUE NOS REFERIRÉAMOS EN OTRO APARTADO DE ESTA OBRA.

* Precedente del actual artículo 124 Constitucional.

12. EL ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO MEXICANO DE 1865.

ESTE ORDENAMIENTO EMITIDO POR EL EMPERADOR MAXIMILIANO DE HASBURGO EN EL CASTILLO DE CHAPULTEPEC EL 10 DE ABRIL DE 1865, TUVO UNA VIGENCIA A MÁS DE EFÍMERA, MUY PARCIAL EN LAS ÁREAS DOMINADAS POR EL IMPERIO. LA TENAZ LUCHA DE DON BENITO JUÁREZ HABRÍA DE IMPEDIR SU MAYOR VIGENCIA, SIN EMBARGO ES IMPORTANTE CITAR ALGUNOS DE SUS PRECEPTOS QUE SE REFIEREN AL MUNICIPIO:

"Artículo 36.- Cada población tendrá una administración municipal propia y proporcionada al número de sus habitantes.

Artículo 37.- La administración municipal estará a cargo de los alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales.

Artículo 38.- Los alcaldes ejercerán solamente facultades municipales.

El de la capital será nombrado y removido por el Emperador; los demás por los prefectos en cada departamento, salva la rectificación soberana. Los alcaldes podrán renunciar su cargo después de un año de servicio.

Artículo 39.- Son atribuciones de los alcaldes:

I. Presidir los ayuntamientos.

III. Ejercer en la municipalidad las atribuciones que les encomienda la ley.

IV. Representar judicial y extrajudicialmente la municipalidad, contratando por ella y defendiendo sus intereses en los términos que prevenga la ley.

Artículo 40.- El Emperador decretará las contribuciones municipales con vista de los proyectos que formen los Ayuntamientos respectivos. Estos proyectos se llevarán al Gobierno por conducto y con informe del Prefecto del Departamento a que la municipalidad corresponda.

Artículo 41.- En las poblaciones que excedan de veinticinco mil habitantes, los alcaldes serán auxiliados en sus labores y sustituidos en sus faltas temporales por uno o más tenientes. El número de éstos se determinará conforme a la ley.

Artículo 42.- En las poblaciones en que el Gobierno lo estime conveniente; se nombrará un letrado que sirva de asesor a los Alcaldes y ejerza las funciones de Síndico procurador en los litigios que deba sostener la municipalidad. Este asesor percibirá sueldo de la municipalidad.

Artículo 43.- Los Ayuntamientos formarán el Consejo de municipio, serán elegidos popularmente en elección directa y se renovarán por mitad cada año.

Artículo 44.- Una ley designará las atribuciones de los funcionarios municipales, y reglamentará su elección."

EL IMPERIO -A DECIR DE OCHOA CAMPOS- TRATÓ DE INSTAURAR UN RÉGIMEN POLICIACO DE CONTROL ABSOLUTO, MEDIANTE EL ENGRANAJE Y SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA DE PREFECTOS, SUBPREFECTOS Y ALCALDES, DEJANDO A LOS AYUNTAMIENTOS SOLAMENTE LAS FUNCIONES DELIBERATIVAS DE LA ESFERA LOCAL. AL RESPECTO SE ESTABLECIÓ UNA LEY DE POLICÍA GENERAL DEL IMPERIO QUE EN LAS MUNICIPALIDADES ENCARGABA LA FUNCIÓN A LOS ALCALDES QUE NO ERAN SINO AGENTES DEL IMPE-

RIO, OTORGÁNDOLES COMPETENCIA EN: TRÁNSITO, LIMPIEZA Y ALUMBRA
DO PÚBLICO, SEGURIDAD, VIGILANCIA DE PESAS Y MEDIDAS, SERVICIO
CONTRA INCENDIOS, ORNATO Y CONSERVACIÓN DE EDIFICIOS PÚBLICOS,
URBANISMO, REPRESIÓN DE LA MENDICIDAD Y LA VAGANCIA Y CONSERVA-
CIÓN DE LA MORAL PÚBLICA. (22)

13. EL MUNICIPIO EN EL PORFIRIATO. LOS PRIMEROS AÑOS DEL SI-
GLO XX.

LA DICTADURA DEL GENERAL PORFIRIO DÍAZ QUE DURANTE TREINTA
Y CUATRO AÑOS SOMETIÓ FERREAMENTE AL PAÍS, PROPICIANDO UNA JE-
RARQUIZACIÓN DE AUTORIDADES QUE OBEDECÍAN SOLAMENTE A SUS DICTA
DOS. LAS JEFATURAS POLÍTICAS, CREADAS EN LA CONSTITUCIÓN DE CÁ
DIZ, FUERON EL INSTRUMENTO QUE APROVECHÓ DÍAZ PARA IMPONERSE A
LOS MUNICIPIOS.

ESTAS JEFATURAS DEPENDÍAN DEL GOBERNADOR DEL ESTADO, EL
QUE, A SU VEZ, NO ERA SINO ENVIADO DEL DICTADOR. LOS JEFES PO-
LÍTICOS ACTUABAN COMO AGENTES REGIONALES CON ENORME PODER, FRE-
CUENTEMENTE ADEMÁS ERAN LOS CACIQUES DE AQUELLAS TIERRAS. TODO
ESTO PROPICIÓ UN FRANCO DEBILITAMIENTO DE LOS AYUNTAMIENTOS.

(22) Cfr. Ochoa Campos, Moisés; Op. cit. p. 265.

AUN PENSADORES DE MARCADO SIGNO PORFIRIANO, COMO EL BRILLANTE JURISTA DON MIGUEL S. MACEDO, SE PERCATABAN DE LA GRAVE SITUACIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES Y DE SU PRECARIA ECONOMÍA. AFIRMA MACEDO, QUE:

"Así pues, a las restricciones que los ayuntamientos tenían, de someter a la aprobación de los jefes políticos todos sus actos y decisiones de observancia general o que se referían a distribución de los fondos, se agregaba la enorme restricción de tener que desempeñar sus funciones, precisamente con los procedimientos y el personal de antemano fijados por la autoridad superior." Y confesaba claramente: "Lo cual nos obliga a decir que la mezquinidad de los poderes confiados a los ayuntamientos, no pudo ser más patente y que, como lo haremos notar en las observaciones finales del presente estudio, jamás el Municipio fue entre nosotros ni un verdadero poder, ni siquiera una institución distinta y separada de la que en general tuvo a su cargo la administración pública". (23)

EXISTE COINCIDENCIA ENTRE LOS INVESTIGADORES DE LOS TEMAS MUNICIPALES EN AFIRMAR QUE EL MUNICIPIO MEXICANO DE FINES DEL SIGLO XIX Y PRINCIPIOS DEL XX, ESTUVO GRAVEMENTE SOMETIDO. SU AUTONOMÍA ERA LETRA MUERTA EN LAS LEYES. NO EXISTÍA OTRA VOLUNTAD QUE LA DEL DICTADOR, CUMPLIÉNDOSE POR CONDUCTO DE GOBERNADORES, PREFECTOS, SUBPREFECTOS Y JEFES POLÍTICOS.

(23) Macedo, Miguel S.; El Municipio; México 1902; p. 47.

'DICHO ESTADO DE COSAS DARÍA COMO RESULTADO UNO DE LOS POSTULADOS REVOLUCIONARIOS MÁS PROFUNDAMENTE SENTIDO POR EL PUEBLO MEXICANO, ME REFIERO AL MUNICIPIO LIBRE.

LOS PLANES DE CASÍ TODOS LOS CAUDILLOS REVOLUCIONARIOS, DE LAS MÁS ENCONTRADAS TENDENCIAS, SON UNÁNIMES EN ABOGAR POR LA EMANCIPACIÓN MUNICIPAL QUE, FINALMENTE, SE VERÍA PLASMADA EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

CAPITULO V

LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917 Y EL MUNICIPIO

SUMARIO

1. Principales Planes de los Caudillos Revolucionarios.
2. El Congreso Constituyente de 1916-1917; polémicas surgidas en la discusión del artículo 115.
3. Reformas y adiciones del artículo 115 constitucional a la fecha.
4. Otros artículos constitucionales que regulan la actividad del municipio: Art. 3º párrafo primero y fracción IX; Art. 5º párrafo cuarto; Art. 27 párrafo tercero y fracción VI; Art. 31 fracciones II y IV; --- Art. 36 fracción I; Art. 41 párrafo final; Art. 73 fracciones XXIX; XXIX-C y XXIX-G; Art. 108 párrafo --- cuarto; Art. 116 fracción IV; Art. 117 fracción VIII y Art. 130 párrafo décimo primero.
5. El caso especial del Distrito Federal y la supresión de sus municipios.
6. Características del Municipio según la Constitución.

1. PRINCIPALES PLANES DE LOS CAUDILLOS REVOLUCIONARIOS Y SU RELACION CON EL MUNICIPIO.

EL ESTALLIDO REVOLUCIONARIO DE 1910, SE DEBIÓ A LA LARGA ACUMULACIÓN DE LAS PRESIONES SOCIALES QUE LA DICTADURA PORFIRISTA FUE GENERANDO, BÁSICAMENTE POR LAS DESIGUALDADES ECONÓMICAS QUE HABÍAN LLEVADO A GRANDES MASAS A NIVELES DE PAUPERIZACIÓN EXTREMOSA.

AUNADO AL JUSTO ENOJO DE LA POBLACIÓN, FUERON SURGIENDO IM

PORTANTES IDEÓLOGOS Y CAUDILLOS REVOLUCIONARIOS QUE PROPONÍAN--
DIVERSOS POSTULADOS DE JUSTICIA SOCIAL Y QUE PUGNABAN POR UNA -
NUEVA ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LA NACIÓN.

EN ESE ORDEN DE IDEAS, PUEDE AFIRMARSE QUE UNA DE LAS CAU
SAS DETERMINANTES DE LA REVOLUCIÓN FUE EL DESCONTENTO DE LOS --
AYUNTAMIENTOS CONTRA LAS JEFATURAS POLÍTICAS. COMO SEÑALA AL--
BERTO MORALES JIMÉNEZ. "ELLAS DESPLAZARON EN LA DICTADURA A --
LOS MUNICIPIOS LIBRES" (1). EL ENFRENTAMIENTO SE HIZO INEVITA
BLE, AQUÉLLOS SE CONVIRTIERON EN INSTRUMENTO DEL CONTROL DE POR
FIRIO DÍAZ; ÉSTOS ERAN SÍMBOLO DE LA SOBERANÍA POPULAR Y DE LA
DEMOCRACIA, POR LO QUE, -SIGUE DICIENDO EL CITADO AUTOR- "ALLÍ--
DONDE HABÍA LOGRADO MAYOR ARRAIGO EL MUNICIPIO, LA INSURRECCIÓN
ADQUIRIÓ CARACTERES MÁS VISIBLES. ESTO EXPLICA QUE EL ESTALLI--
DO POPULAR HAYA VENIDO DEL NORTE EN AQUEL AÑO. EN ESA REGIÓN -
DEL PAÍS PREVALECÍA UN MAYOR RESPETO HACIA ESA NOBLE INSTITU---
CIÓN". (2)

LA NECESIDAD DE LIBERTAD MUNICIPAL FUE UNA DE LAS ASPIRA--
CIONES POPULARES MÁS GENUINAS RECOGIDA POR LOS ACTORES REVOLU--
CIONARIOS BAJO EL LEMA DE "MUNICIPIO LIBRE".

SIN TRATAR DE HACER UN EXAMEN EXHAUSTIVO, PODEMOS APUNTAR--
AQUÍ ALGUNOS DE LOS DOCUMENTOS POLÍTICOS, QUE FUERON ANTECEDEN--

(1) Morales Jiménez, Alberto. Historia de la Revolución Mexicana. Citado
por Moisés Ochoa Campos en la Reforma Municipal. p. 309.

(2) Idem.

TES INMEDIATOS, DE LA CONSTITUCIÓN Y DE SU ARTÍCULO 115 EN MATERIA MUNICIPAL.

1.1 EL PLAN DEL ZAPOTE

ESTE PLAN, SUSCRITO EL 21 DE ABRIL DE 1901, EN MOCHITÁN, - GUERRERO, DIÓ BASE A UNO DE LOS PRIMEROS LEVANTAMIENTOS REVOLUCIONARIOS EN CONTRA DE LA DICTADURA PORFIRISTA. PUEDE DECIRSE QUE CON ESTE PLAN SE INICIÓ LA LUCHA REVOLUCIONARIA EN EL SUR. EL DE EL ZAPOTE, ADEMÁS DE SUS DEMANDAS AGRARIAS, CONTENÍA PUNTOS POLÍTICOS EN DEFENSA DEL SUFRAGIO EFECTIVO, EN OPOSICIÓN A LA REELECCIÓN EN LOS PUESTOS PÚBLICOS Y EN ABIERTA LUCHA CONTRA LOS CACIQUES REGIONALES Y JEFES POLÍTICOS QUE DOMINABAN A LOS - AYUNTAMIENTOS.

1.2 EL PROGRAMA DEL PARTIDO LIBERAL MEXICANO

EN 1906 LOS HERMANOS RICARDO Y ENRIQUE FLORES MAGÓN, ORGANIZARON LOS PRIMEROS MOVIMIENTOS DE INSURRECCIÓN POPULAR EN ACAYUCAN, LEVANTAMIENTOS QUE SE DIERON CASI AL UNÍSONO EN OTROS -- RUMBOS DE LA GEOGRAFÍA DEL PAÍS (JIMÉNEZ, VIESCA, LAS VACAS, VE

LARDEÑA...) DE INMEDIATO LA DICTADURA DESATÓ UNA AMPLIA PERSECUCIÓN MILITAR EN CONTRA DE LOS REVOLUCIONARIOS, QUIENES DEBIERON ABANDONAR EL PAÍS.

DESDE LA CIUDAD DE SAN LUIS MISSOURI, EL PRIMERO DE JULIO DE ESE AÑO, LA JUNTA ORGANIZADORA, PROCLAMARON EL PROGRAMA DEL PARTIDO LIBERAL MEXICANO, QUE, ENTRE OTRAS, CONTENÍA EN SU TEXTO LAS SIGUIENTES DISPOSICIONES:

"La supresión de los Jefes Políticos que tan funestos han sido para la República, como útiles al sistema de opresión reinante, es una medida democrática, como lo es también la multiplicación de los Municipios y su robustecimiento".

Y EN CONSONANCIA EN SUS PUNTOS DE PROGRAMA, ESTABLECÍA:

45. Supresión de los Jefes Políticos.
46. Reorganización de los Municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal.

BAJO EL LEMA: "REFORMA, LIBERTAD Y JUSTICIA", FIRMABAN -- EL PROGRAMA: RICARDO FLORES MAGÓN, JUAN SARABIA, ANTONIO I, VILLARREAL, ENRIQUE FLORES MAGÓN, LIBRADO RIVERA, MANUEL SARABIA Y ROSALÍO BUSTAMANTE.

1.3 EL PARTIDO DEMOCRATICO

LA ENTREVISTA DE PORFIRIO DÍAZ CON CREELDEMAN (1908), TRAJÓ UNA SUERTE DE EFERVESCENCIA POLÍTICA INUSITADA EN EL PAÍS, - LA CUAL SE VIÓ TRANSFORMADA EN LA ORGANIZACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS COMO EL DEMOCRÁTICO, CUYAS CABEZAS MÁS VISIBLES ERAN JESÚS URUETA, ABRAHAM CASTELLANOS, BENITO JUÁREZ MAZA, DIÓDORO BATA TALLA Y RAFAEL ZUMBARÁN. ESTE PARTIDO CELEBRÓ SU PRIMERA ASAMBLEA GENERAL EL 22 DE ENERO DE 1909, HACIENDO UN LLAMAMIENTO A TODA LA CIUDADANÍA A EJERCITAR SUS DEBERES Y DERECHOS CÍVICOS.- SU MANIFIESTO A LA NACIÓN, ALUDÍA A LOS FUEROS DE LA LIBERTAD - MUNICIPAL, CONSIDERANDO AL MUNICIPIO LIBRE COMO LA CELDILLA BÁSICA DE LA REPÚBLICA, "...QUE RESUME EN SU VIDA LA VIDA ENTERA DEL ORGANISMO, QUITANDO A LOS AYUNTAMIENTOS LA APROBIOSA TUTELA DE LOS JEFES POLÍTICOS". (3)

1.4 EL PLAN DE VALLADOLID

EN LA PRIMAVERA DE 1910, MIGUEL RUZ Y MAXIMILIANO BONILLA-ENCABEZARON A UN GRUPO DE VECINOS PARA POSESIONARSE DE LA POBLACIÓN DE VALLADOLID EN YUCATÁN.

SUBLEVADOS MÁS DE MIL QUINIENTOS LABRIEGOS, ARMADOS DE VIE

JOS FUSILES, ATACARON Y DIERON MUERTE EN LA MADRUGADA DEL 4 DE JUNIO DE ESE AÑO AL JEFE POLÍTICO LUIS FELIPE REGIL, AL SARGENTO DE LA FUERZA LOCAL FACUNDO REGIL Y A LIBORIO ALBORNOZ, GENDARME. (4) EL PLAN DE VALLADOLID VIÓ LA LUZ EN EL PARAJE - - DZELKOOP EL 10 DE MAYO DE 1910.

1.5 EL PLAN DE SAN LUIS POTOSI

ESTE PLAN FUE LA BANDERA DE FRANCISCO I. MADERO Y SE EXPIDIÓ EL 5 DE OCTUBRE DE 1910, EN ESA CIUDAD.

EN SU TEXTO CRITICABA QUE: "LA DIVISIÓN DE LOS PODERES, - LA SOBERANÍA DE LOS ESTADOS, LA LIBERTAD DE LOS AYUNTAMIENTOS Y LOS DERECHOS DEL CIUDADANO SÓLO EXISTEN ESCRITOS EN NUESTRA CARTA MAGNA", AGREGANDO QUE "LAS CÁMARAS DE LA UNIÓN NO TIENEN OTRA VOLUNTAD QUE LA DEL DICTADOR; LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS - SON DESIGNADOS POR ÉL Y ELLOS A SU VEZ DESIGNAN E IMPONEN DE -- IGUAL MANERA LAS AUTORIDADES MUNICIPALES". (5)

1.6 EL PLAN DE BERNARDO REYES

FUE LANZADO EN LA SOLEDAD, TAMAULIPAS, EL 16 DE NOVIEMBRE-

(4) Cfr. Romero Flores, Jesús. Tomo 1. Op. Cit.

(5) Cfr. González Ramírez, Manuel. Op. Cit.

DE 1911, EN EL MISMO SE ENCUENTRAN MODIFICACIONES CIRCUNSTANCIALES AL PLAN DE MADERO. SE LE ADICIONABA UNA PARTE RELATIVA AL REESTABLECIMIENTO DE LA ZONA LIBRE EN LA FRONTERA NORTE DEL PAÍS, E INSISTIENDO EN LA EFECTIVIDAD DEL SUFRAGIO.

SU ARTÍCULO 5º, "DECLARA LEY SUPREMA DE LA REPÚBLICA EL -- PRINCIPIO DE NO REELECCIÓN DEL PRESIDENTE Y VICE-PRESIDENTE DE LA MISMA, GOBERNADORES DE LOS ESTADOS Y PRESIDENTES MUNICIPALES". (6)

1.7 EL PLAN DE LA EMPACADORA

ESTE PLAN DE LOS OROZQUISTAS PROCLAMADO EL 25 DE MARZO DE 1912, EN LA CIUDAD CHIHUAHUA, EN SU ARTICULADO TOCA DOS ASPECTOS CONCRETOS EN RELACIÓN AL MUNICIPIO:

"LA REVOLUCIÓN HARÁ EFECTIVA LA INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA DE LOS AYUNTAMIENTOS PARA LEGISLAR Y ADMINISTRAR SUS ARBITRIOS Y FONDOS".

"SE SUPRIMIRÁN EN TODA LA REPÚBLICA LOS CARGOS DE JEFES POLÍTICOS, CUYAS FUNCIONES SERÁN DESEMPEÑADAS POR LOS PRESIDENTES

MUNICIPALES". (7)

1.8 DIVERSOS ORDENAMIENTOS MUNICIPALISTAS DE ZAPATA

EL MOVIMIENTO ARMADO QUE ENCABEZÓ EMILIANO ZAPATA EN LOS ESTADOS SUREÑOS, FUNDAMENTALMENTE EN SU NATAL MORELOS, FUE, SIN DUDA, UNO DE LOS PILARES DE LA REVOLUCIÓN. EN MATERIA MUNICIPAL EL ZAPATISMO APORTÓ MÚLTIPLES E INTERESANTES ORDENAMIENTOS, SI BIEN SON POCO CONOCIDOS, PUES LAS CUESTIONES AGRARIAS FUERON MUCHO MÁS INSISTENTES EN SUS POSTULADOS, SOBRE TODO, EN EL PLAN DE AYALA.

YA DESDE EL PLAN DE SANTA ROSA DEL 2 DE FEBRERO DE 1912, - LOS ZAPATISTAS ALUDEN A LOS ASUNTOS ELECTORALES MUNICIPALES, EN SU APARTADO CUATRO, QUE DICE:

"4° La ley electoral penará con prisión y multa a los Ayuntamientos que no repartan con la debida oportunidad las boletas para las elecciones o que de algún modo defrauden el sufragio; y con prisión a los ciudadanos que, con artimañas, burlen el voto". (8)

MENCIÓN ESPECIAL MERECE LA LEY GENERAL SOBRE LIBERTADES MU

(7) Idem.

(8) Idem.

NICIPALES, DEL 15 DE SEPTIEMBRE DE 1916, QUE PROMULGÓ EL CAUDILLO DEL SUR Y QUE, DADA LA IMPORTANCIA HISTÓRICA QUE DICHO ORDENAMIENTO TIENE, TRANSCRIBIMOS DE UNA MANERA TEXTUAL:

Ley General sobre Libertades Municipales

El C. General Emiliano Zapata, Jefe Supremo de la Revolución de la República, a sus habitantes haga saber:

Considerando que la libertad municipal es la primera y más importante de las instituciones democráticas, toda vez que nada hay más natural y respetable que el derecho que tienen los vecinos de un centro cualquiera de población, para arreglar por sí mismos los asuntos de la vida común y para resolver lo que mejor convenga a los intereses y necesidades de la localidad.

Considerando que los pasados, dictadores ahogaron la independencia de los municipios, sometiéndolos a la férrea dictadura de los Gobernadores y Jefes Políticos, que sólo atendían a enriquecerse a costa de los pueblos y sin dejar a los municipios ni la libertad de acción, ni los recursos pecuniarios que les permitieran llevar una vida propia y atender eficazmente a las necesidades y progresos del vecindario.

Considerando que entre las principales promesas de la Revolución figuran las de la supresión de las

jefaturas políticas y el consiguiente reconocimiento de los fueros y libertades comunales.

Considerando que la libertad municipal resulta, - si no se concede a los vecinos la debida participación en la solución y arreglo de los principales - - asuntos de la localidad, pues de no ser así y de no estar vigilados y controlados los Ayuntamientos, se logrará únicamente el establecimiento de un nuevo -- despotismo, el de los municipes y regidores identificados o manejados por los caciques de los pueblos, - que no vendrían a reemplazar a los antiguos jefes políticos; y por eso conviene, para evitar abusos y negocios escandalosos o tráficos inmorales, someter a la aprobación de todos los vecinos los negocios más-importantes de la existencia comunal, tales como enajenación de fincas, aprobación de sueldos, celebración de contratos sobre alumbrados, pavimentación, - captación o conducción de aguas y demás servicios públicos.

Considerando que el derecho concedido a los vecinos de una población para destituir a un Ayuntamiento o a los Regidores que falten a sus deberes, así - como la facultad otorgada a un grupo competente de - ciudadanos, para elegir aquellas autoridades que rin dan cuentas ante la junta general de los habitantes- del municipio; son garantías que conviene establecer para precaverse contra el mal manejo de los funcionarios municipales.

Por estas consideraciones, he creído necesario - expedir el decreto que sigue:

Artículo 1.

Se dictará emancipados de toda tutela gubernativa los diversos municipios de la República, tanto en lo relativo a su administración interior como en lo que concierne al Ramo económico y hacendario.

Artículo 2.

En consecuencia, cada municipio gozará de absoluta libertad para proveer las necesidades locales y para expedir los reglamentos, bandos y disposiciones que juzgue necesarias para su régimen interior.

Artículo 3.

La legislación municipal a que se refiere el artículo precedente, será revisada por el Consejo de Gobierno del Estado respectivo una vez establecido el orden constitucional, para el sólo efecto de que sean retirados aquellos preceptos que se opongan a lo dispuesto por las leyes federales o por las partícules del Estado.

Artículo 4.

El Consejo de Gobierno o la Legislatura en su caso, podrán hacer observaciones a las autoridades municipales, acerca de aquellos puntos de los bandos o reglamentos que en su concepto sean contrarios al bien público o al interés de la localidad. La corporación municipal respectiva estudiará estas observaciones y resolverá con entera libertad lo que crea conveniente.

Artículo 5.

El municipio estará representado y regido por un Ayuntamiento o corporación municipal electo popularmente, en el concepto de que la elección será directa y en ella tomarán parte todos los ciudadanos que tengan el carácter de domiciliados.

Artículo 6.

Los funcionarios municipales durarán un año en el ejercicio de su encargo y no podrán ser reelectos, sino transcurridos dos años después de aquel en que desempeñaron sus funciones.

Artículo 7.

Las sesiones de los Ayuntamientos serán enteramente públicas.

Artículo 8.

La corporación municipal deberá someter el estudio y la rectificación de los asuntos que enseguida se expresan a la junta general de todos los vecinos del municipio celebrada en la forma que adelante se explica:

I. Aprobación del presupuesto de gastos para cada año fiscal.

II. Enajenación o adquisición de fincas por parte del municipio.

III. Celebración de contratos con otras autoridades o con particulares, para proveer a las necesidades de la municipalidad, sea que se trate de abastecimiento de aguas, alumbrado, saneamiento, compra de útiles o efectos para establecimientos públicos, o de otra clase de contrataciones.

IV. Aprobación de los empréstitos que para arbitrase fondos tenga que celebrar el municipio, en casos extraordinarios.

Artículo 9.

La junta de vecinos de que habla el artículo anterior, serán convocadas por bandos solemne y además por la prensa, presididas por la mesa directiva que nombren los ciudadanos que a ella concurren. Las discusiones serán enteramente libres, y las determinaciones se tomarán por escrutinio secreto y por mayoría de votos; a dichas juntas sólo podrán concurrir los vecinos que tengan el carácter de ciudadanos.

Artículo 10.

Si convocada la junta en la forma indicada, no se reúne un número de vecinos que iguale o exceda el diez por ciento del total de los ciudadanos empadronados, se citará a nueva junta, también por bando solemne y por medio de la prensa, y en ella se discutirán y resolverán los puntos de que se trate, con la asistencia de los vecinos que concurren.

Artículo 11.

Los munícipes aisladamente, o los Ayuntamientos en masa, podrán ser destituidos a solicitud del número de vecinos que fija el artículo siguiente, si así lo acuerda el vecindario en junta general celebrada en los términos marcados por los artículos anteriores, por el voto de la mayoría de los ciudadanos -- allí reunidos.

Artículo 12.

Para que se de curso a la solicitud de destitución, es necesario que sea presentada por veinticinco o más vecinos, si la población del municipio es inferior a mil habitantes; por cincuenta o más vecinos si la población pasa de mil habitantes sin llegar a cinco mil; de 100 o más si la población es de cinco mil habitantes o mayor, sin llegar a diez mil, por ciento cincuenta o más, si se trata de ciudades cuyo censo arroje de diez mil habitantes para arriba sin llegar a veinte mil; por doscientos o más si el censo varía entre veinte mil y cincuenta mil habitantes; por trescientos vecinos si la población pasa de cincuenta mil habitantes sin llegar a cien mil, y -- por cuatrocientos vecinos si la población es de cien mil habitantes o pasa de esta cifra.

Artículo 13

El mismo número de vecinos que para cada población fija el artículo anterior, podrá ejercitar los siguientes derechos:

I. Exigir del Ayuntamiento respectivo, que rindan cuentas de toda su administración o de su ramo o de un asunto determinado, ante la Junta General de vecinos que establecen los artículos 9 y 10, y dicha junta por mayoría de votos aprobará o rechazará las cuentas respectivas, previo análisis.

II. Hacer que se reúna la Junta a solicitud del vecindario, en la forma expresada para cualquiera de los siguientes objetos: una solicitud de nuevas escuelas o mejoras en la dotación o en el personal de las ya existentes, apertura o reparación de caminos o ejecución de alguna obra de utilidad o necesidad para el vecindario. En la Junta respectiva se fijará el monto de la suma que en cada caso debe invertirse, y se votarán los nuevos impuestos o subsidios que fueren precisos.

Artículo 14.

Las solicitudes de convocatoria para las juntas indicadas en los artículos anteriores, deberán ser representadas ante el Consejo de Gobierno del Estado respectivo, ante la legislatura durante el período Constitucional, y estas corporaciones les darán desde luego cabida y harán la convocatoria, sin más trámite que el de cerciorarse de que se cumpla con el requisito que marca el artículo 13.

Artículo 15.

En cualquiera de los casos previstos por los ar-

títulos anteriores, la junta concejil, consignará al Ayuntamiento o al municipio responsable ante las autoridades que deba juzgarlo, si parece que se trata de la comisión de un delito.

Artículo 16.

Para realizar de un modo efectivo la emancipación municipal en el terreno económico, las legislaciones locales cuidarán de dejar a los municipios para la imposición de sus contribuciones, una esfera más amplia que las que hoy les está reservada, y en todo caso, los (ilegible) se abstendrán de gravar el Ramo de Abarrotes y en general el comercio relativo a artículos de primera necesidad, a fin de que dichos giros sean una de las bases principales para el sistema financiero de los municipios.

Artículo 17.

Para los efectos del artículo que precede, la legislación de cada Entidad Federativa, fijará con precisión los impuestos que en la percepción se reserva el Fisco del Estado respectivo, a fin de que se deje a los municipios amplitud suficiente a su régimen fiscal y de que puedan decretar con toda libertad.

Artículo 18.

Con los fondos municipales, deberán establecerse el mayor número de escuelas primarias, que estarán a cargo de los Ayuntamientos respectivos sin perjuicio

de las que en la misma jurisdicción establezcan la -
Federación y el Gobierno del Estado.

ARTICULOS TRANSITORIOS:

I. Esta Ley regirá desde luego en la zona domi-
nada actualmente por la Revolución y entrará en vi--
gor inmediatamente después de la entrada de las fuer-
zas libertadoras, en los lugares que éstas vayan en-
lo sucesivo ocupando.

II. En consecuencia, los pueblos que no tengan
autoridades municipales electas popularmente, proce-
derán desde luego a nombrarlas, debiendo otorgar los
jefes militares todas las garantías que aseguren la-
libertad de elección.

III. Esta ley permanecerá en vigor hasta que, -
una vez alcanzado el absoluto triunfo de la Revolu--
ción, e instalado debidamente el Congreso General, -
dicte éste la ley Orgánica sobre el Municipio Libre-
de conformidad con la reforma constitucional respec-
tiva.

IV. Las funciones que el artículo 14 de esta --
Ley encomienda al Consejo de Gobierno o a la Legisla-
tura del Estado respectivo, quedan confiadas por - -
ahora al Cuartel General de la Revolución, y por lo-
mismo éste será el que reciba y despache las solici-

tudes de convocatoria a que se refiere el mismo artículo.

Por lo tanto, mando se publique, y se le dé el debido cumplimiento.

Reforma, Libertad, Justicia y Ley.

Dado en el Cuartel General de la Revolución en Tlaltizapán, Mor., a los quince días del mes de septiembre de mil novecientos diez y seis.

El General en Jefe del Ejército Libertador Emiliano Zapata." (9)

EL MISMO CAUDILLO DEL SUR, EL 20 DE ABRIL DE 1917, EN TALTIZAPAN, MOR., QUE POR ENTONCES ERA EL CUARTEL GENERAL DEL EJÉRCITO LIBERTADOR, PROMULGA LO QUE SE LLAMÓ LA LEY ORGÁNICA DE -- AYUNTAMIENTO PARA EL ESTADO DE MORELOS, DE LA QUE SÓLO TRANSCRIBIMOS LOS CONSIDERANDOS Y LOS PRIMEROS CATORCE ARTÍCULOS, QUE -- DAN UNA IMAGEN CLARA DE LA IMPORTANCIA QUE PARA EL REVOLUCIONARIO SUREÑO TENÍAN LAS CAUSAS DEL MUNICIPIO. HE AQUÍ SU PENSAMIENTO:

(9) Pensamiento Social de Emiliano Zapata, compilación de documentos por Manuel Arellano Z., s.p..., México, 1969, p. 27-32

Ley Orgánica de Ayuntamientos para el Estado de Morelos.

El C. General Emiliano Zapata, jefe Supremo de la Revolución a los habitantes de la República hago saber.

Considerando que en estos momentos de general --
trastorno, en que apenas empiezan a funcionar las ayuntamientos municipales, tienen éstas que tropezar por fuerza, con serias dificultades en su labor, principalmente si se considera que la mayor parte de las -
personas que hoy integran los ayuntamientos, carecen de práctica en los asuntos administrativos, toda vez que uno de los más benéficos resultados de la Revolución, ha sido y será llevar hombres nuevos a las funciones públicas, en sustitución de los funcionarios públicos ya viciados de las épocas anteriores.

Considerando que para ayudar a los nuevos funcionarios municipales a que se encaucen con seguridad y acierto sus labores, es indispensable trazarles un -
programa, lo más completo que sea posible, de los --
trabajos que deben desempeñar, clasificándolos metódicamente y distribuyéndolos en los diversos ramos -
que abarca la esfera municipal.

Considerando que esta enumeración de los deberes de los ayuntamientos en pro del bien común, no ataca la libertad municipal, puesto que constituye más -
bien una serie de instrucciones para el buen desempeño de las funciones administrativas, sin que prive a

los ayuntamientos de ampliar sus trabajos, más allá del programa fijado como simple modelo o norma de conducta; por lo que en la Ley adjunta, de un modo expreso se establece que a más de las facultades y obligaciones detalladas en la misma, tendrán las corporaciones municipales todas las demás que se deriven de la naturaleza de sus funciones o de las necesidades de proveer a las diversas atenciones de los pueblos.

Por estas consideraciones, he creído necesario expedir la Ley que sigue:

Capítulo Primero. De la Administración y División Municipal.

Artículo I.

Las municipalidades del Estado serán administradas por los ayuntamientos, auxiliados en sus labores por los ayudantes, municipales. Tanto aquéllos como éstos, serán electos popularmente y por el sistema de elecciones directas.

Artículo II.

Los lugares poblados de más de quinientos habitantes, se dividirán en secciones, cada una de las cuales contendrá ese número de vecinos, pudiendo que dar como sección una fracción de doscientos cincuen-

ta habitantes, el grupo que no llegue a este número, se agregará a la sección inmediata. El que, sin llegar al número de doscientos cincuenta pobladores, -- diste más de una legua de la sección inmediata, quedará formando una sección.

La división de cada sección se hará por manzanas. Las poblaciones que contengan más de cuatro secciones, se dividirán en cuarteles.

Capítulo Segundo. De los Ayuntamientos y su Organización.

Artículo 3.

Los ayuntamientos son corporaciones exclusivamente administrativas, no podrán tener comisión o cargo alguno que atañe a la política, ni mezclarse en ella, con excepción de las funciones que les encomiendan las leyes electorales.

Artículo 4.

Los ayuntamientos se renovarán totalmente el día primero de cada año, y a este fin los nuevos regidores y demás funcionarios municipales serán electos el primer domingo de diciembre anterior.

Artículo 5.

Los ayudantes municipales durarán un año en sus-

cargos y serán electos el primero de enero.

Artículo 6.

Ni los concejales ni los ayudantes podrán ser -- reelectos.

Artículo 7.

Los referidos cargos municipales son obligato--- rios y gratuitos, pero tan pronto como lo permita el estado del erario, los cargos de Presidente y Ayudantes municipales deberán ser convenientemente retri-- buidos.

Artículo 8.

Los ayuntamientos se compondrán de un presidente, de uno o dos síndicos y del número de regidores que expresan los incisos siguientes:

I. El de la capital de Estado se compondrá de - un presidente, dos síndicos y ocho regidores.

II. El de la Cabecera de los demás Distritos, - de un presidente, un síndico y seis regidores.

III. El de todas las demás municipalidades, de - un presidente, un síndico y cuatro regidores.

Artículo 9.

Por cada presidente, síndico y regidor propietario, se nombrará un suplente.

Artículo 10.

Los miembros o concejales de un ayuntamiento tendrán los requisitos que fija la Constitución del Estado.

Capítulo Tercero. De los Ayuntamientos Municipales.

Artículo 11.

En los pueblos y lugares apartados de su cabecera municipal, habrá, un ayudante; y en los que tengan varias secciones, se nombrará además un auxiliar para cada sección.

En las poblaciones donde residan los ayuntamientos habrá solamente auxiliares de sección, e inspectores de manzana, si fueren necesarios a juicio de los ayuntamientos.

Artículo 12.

Los ayudantes municipales serán electos popularmente, y por cada propietario se nombrará un suplente.

Los auxiliares de sección serán nombrados por -- los ayudantes de los pueblos, y durarán en su cargo un año.

En las poblaciones donde residan los ayuntamientos, tanto los auxiliares de sección, como los inspectores de manzana, serán nombrados por los ayuntamientos.

Artículo 13.

Para ser ayudante municipal, se necesita ser mayor de edad, ciudadano del Estado en ejercicio de -- sus derechos, saber leer y escribir, tener medio honroso de vivir y residencia fija en la sección respectiva.

Artículo 14.

Los ayudantes municipales estarán sujetos a los ayuntamientos y a sus presidentes en los asuntos de su respectiva competencia, y a las otras autoridades en los demás negocios que a éstas incumban.

Los auxiliares de sección subordinados a los presidentes y a las comisiones de los ayuntamientos en las cabeceras de municipalidad, y en los pueblos a los ayudantes respectivos.

Dichos auxiliares cooperarán con los ayudantes -- en la forma que los ayuntamientos determinen, al cum

plimiento de las obligaciones correspondientes a dichos ayudantes.

TANTO LA LEY DE LIBERTADES MUNICIPALES, COMO LA LEY ORGÁNICA DE AYUNTAMIENTOS PARA EL ESTADO DE MORELOS, DEJAN TRASLUCIR LA PROFUNDA PREOCUPACIÓN DE ZAPATA EN TORNO A LOS ASUNTOS MUNICIPALES. SEGURAMENTE SUS CONSEJEROS Y ASESORES EN MATERIA SOCIAL Y POLÍTICA, PRINCIPALMENTE EL ILUSTRE ABOGADO ANTONIO DÍAZ SOTO Y GAMA Y EL PROFESOR OTILIO MONTAÑO, TUVIERON FUERTE INFLUENCIA EN EL ÁNIMO DEL GENERAL PARA REGULAR LA ORGANIZACION MUNICIPAL.

DE IGUAL MANERA ES IMPORTANTE RESALTAR QUE AMBOS ORDENAMIENTOS LOS EXPIDE ZAPATA EN CALIDAD DE "JEFE SUPREMO DE LA REVOLUCIÓN", SEGÚN APARECE EN EL PROEMIO DE LOS MISMOS. INDUDABLEMENTE QUE ESTOS ORDENAMIENTOS REFLEJAN EL PROFUNDO SENTIDO DE JUSTICIA Y LA VISIÓN SOCIAL DEL CAUDILLO DEL SUR, QUE SE ANTICIPÓ A LOS DICTADOS QUE POSTERIORMENTE ESTABLECERÍA LA CONSTITUCIÓN EN TORNO AL MUNICIPIO.

2. EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916 - 1917 Y EL MUNICIPIO.

EL CONGRESO CONSTITUYENTE CONVOCADO POR VENUSTIANO CARRANZA EN SEPTIEMBRE DE 1916, SE INSTALÓ EN LA CIUDAD DE QUERÉTARO E INICIÓ SUS TRABAJOS EL 1º DE DICIEMBRE DE ESE MISMO AÑO. ESTAMAGNA REUNIÓN FUE EL ESCENARIO DE LOS MÁ S ENCONADOS DEBATES ENTRE LAS DIVERSAS CORRIENTES POLÍTICAS E IDEOLÓGICAS RESPECTO DE LA INSTITUCIÓN MUNICIPAL EN EL PROGRAMA DE LA REVOLUCIÓN TRIUNFANTE.

COMO ANTES EXPUSIMOS, FUERON MÚLTIPLES LOS PLANES DE CAUDILLOS REVOLUCIONARIOS QUE PLASMARON EN SU CONTENIDO DEMANDAS DE JUSTICIA PARA EL MUNICIPIO. LA BANDERA DEL MUNICIPIO LIBRE, IN DUDABLEMENTE FUE UNA DE LAS ASPIRACIONES QUE LA NACIENTE CONSTITUCIÓN DEBÍA CONTEMPLAR.

EL CONSTITUYENTE DE QUERÉTARO PRETENDIÓ RESTITUIR AL MUNICIPIO SU LIBERTAD Y DIGNIDAD, PARA ELLO, BÁSICAMENTE EN EL ARTÍCULO 115 DE LA NUEVA LEY FUNDAMENTAL, PERFILÓ SUS CONTORNOS, A MÁ S DE QUE EN OTROS PRECEPTOS TAMBIÉN SE DETALLARON ATRIBUCIONES O DERECHOS PROPIOS DE LAS MUNICIPALIDADES.

PUEDA AFIRMARSE, SIN EQUÍVOCO, QUE CARRANZA INTERPRETABA - CON ACIERTO LAS ASPIRACIONES REVOLUCIONARIAS EN TORNO AL MUNI--

CIPIO. EL 3 DE OCTUBRE DE 1914 EL PRIMER JEFE ABORDÓ DIRECTAMENTE LA CUESTIÓN MUNICIPAL AL SEÑALAR EN SU MENSAJE A LA CONVENCION DE GENERALES, REUNIDOS EN EL LOCAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS QUE:

"Las reformas sociales y políticas de que hablé a los principales jefes del Ejército, como indispensables para satisfacer -- las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, desigualdad política y de paz orgánica son, brevemente enumeradas las que enseguida expreso: El aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los -- Estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas de mocráticas." (10)

REITERANDO SU POSICIÓN MUNICIPALISTA, EL PROPIO CARRANZA, -- EL 12 DE DICIEMBRE DE AQUEL 1914, EXPIDIÓ EN VERACRUZ UN DECRETO DE "ADICIONES AL PLAN DE GUADALUPE". DICHO DECRETO EN SU -- ARTÍCULO SEGUNDO EXPONÍA: "EL PRIMER JEFE DE LA REVOLUCIÓN Y -- ENCARGADO DEL PODER EJECUTIVO, EXPEDIRÁ Y PONDRÁ EN VIGOR, DURANTE LA LUCHA, TODAS LAS LEYES, DISPOSICIONES Y MEDIDAS ENCAMINADAS A DAR SATISFACCIÓN A LAS NECESIDADES ECONÓMICAS, SOCIALES Y POLÍTICAS DEL PAÍS"; ENTRE ELLAS EL "ESTABLECIMIENTO DE LA -- LIBERTAD MUNICIPAL COMO INSTITUCIÓN CONSTITUCIONAL".

(10) Los Derechos del Pueblo Mexicano. Tomo VIII, p. 309.

LA SECCIÓN DE LEGISLACIÓN SOCIAL DEL GOBIERNO REVOLUCIONARIO PREPARÓ LOS PROYECTOS DE LEY QUE VENDRÍAN A ADICIONARSE AL PLAN DE GUADALUPE. DENTRO DE LOS DIECINUEVE PUNTOS QUE TOCABAN, CINCO DE ELLOS SE REFERÍAN A CUESTIONES MUNICIPALES:

-Ley Orgánica del artículo 109 de la Constitución de la República, consagrando el - Municipio Libre.

- Ley que faculta a los Ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios.

- Ley que faculta a los Ayuntamientos para la expropiación de terrenos en qué establecer escuelas, mercados y cementerios.

- Ley sobre organización municipal en el - Distrito Federal, Territorios de Tepic y - Baja California.

- Ley sobre procedimientos para la expropiación de bienes por los Ayuntamientos de la República, para la instalación de escuelas, cementerios, mercados, etc.

DE LAS LEYES ANTES MENCIONADAS DESTACA POR SU VALOR INTRÍNSECO LA RELATIVA A LA LIBERTAD MUNICIPAL, EXPEDIDA EL 25 DE DICIEMBRE DE 1914, PUES CONSTITUYE EL ANTECEDENTE INMEDIATO DEL - ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL, AL SEÑALAR:

"Artículo único. Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados -- Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, - en los siguientes términos:

"Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado.

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

"Los Gobernadores no podrán ser reelectos ni durar en su encargo por un período mayor de seis años".

EL TEXTO ANTERIOR, DE HECHO, FUE LA PROPUESTA QUE EN MATERIA - MUNICIPAL ENVIARÍA CARRANZA AL CONGRESO CONSTITUYENTE DE QUERÉTARO.

- POLEMICAS SURGIDAS EN LA DISCUSION DEL ARTICULO 115, EN TORNO AL MUNICIPIO.

EL MENSAJE QUE EL PRIMER JEFE DE LA REVOLUCIÓN DIRIGIÓ AL -- CONGRESO DE QUERÉTARO EL 1º DE DICIEMBRE DE 1916 EN TORNO AL -- PROYECTO DE CONSTITUCIÓN, EN SU PÁRRAFO SEXAGÉSIMO SEGUNDO, MANIFESTÓ:

"El municipio independiente, que es sin -- duda una de las grandes conquistas de la Revolución, como que es la base del gobierno li--

bre; conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así - a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena Ley - Electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que le permitirán cumplir con su cometido de una manera bastante aceptable". (Diario de los Debates, No. 12).

EN LA QUINCUAGÉSIMA SEGUNDA SESIÓN ORDINARIA DEL CONGRESO, -
 CELEBRADA EN EL TEATRO ITURBIDE LA TARDE DEL SÁBADO 20 DE ENERO
 DE 1917, SE INICIARON LOS DEBATES DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIO
 NAL, DE ACUERDO AL PROYECTO DE REFORMAS PRESENTADO POR CARRANZA,
 DICHO TEXTO ESTABA REDACTADO EN LOS TÉRMINOS SIGUIENTES:

" Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular; teniendo como base de división territorial y de organización política, el municipio libre, administrado cada uno por ayuntamiento de elección directa y sin -- que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del estado.

El ejecutivo federal y los gobernadores de -- los estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren - -- habitual o transitoriamente.

Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelegidos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores sustitutos o interinos las prohibiciones del artículo 83.

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

En los estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de -- un estado, un ciudadano mexicano por nacimiento".

EN LA SUSODICHA SESIÓN SE ENCARGÓ LA LECTURA Y ESTUDIO DE -- LOS ARTÍCULOS QUE CONFORMABAN EL TÍTULO V DEL PROYECTO CARRAN-- CISTA A LA SEGUNDA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, LA CUAL-- ERA PRESIDIDA POR DESTACADOS DIPUTADOS, DOS DE ELLOS, MUY NOTA-- BLES EN SUS INTERVENCIONES AL RESPECTO, NOS REFERIMOS A HILARIO-- MEDINA Y HERIBERTO JARA.

UNOS DÍAS MÁS TARDE, EL 24 DE ENERO DE 1917, SE LLEVÓ A CABO-- LA QUINCUAGÉSIMA NOVENA SESIÓN ORDINARIA, SOMETIENDO LA COMISIÓN

EL DICTÁMEN DEL PROYECTO, PARA LA APROBACIÓN DE LA ASAMBLEA, --
BAJO EL SIGUIENTE TEXTO:

"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para -
su régimen interior, la forma de Gobierno re-
publicano representativo popular, teniendo co-
mo base de su división territorial y de su or-
ganización política y administrativa el Muni-
cipio Libre, conforme a las tres bases si-
guientes:

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

"II. Los municipios administrarán libremente
su hacienda, recaudarán todos los impuestos y
contribuirán a los gastos públicos del Estado
en la porción y término que señale la Legisla-
tura local. Los Ejecutivos podrán nombrar --
inspectores para el efecto de percibir la par-
te que corresponda al Estado y para vigilar -
la contabilidad de cada Municipio. Los con-
flictos hacendarios entre el Municipio y los-
poderes de un Estado, los resolverá la Corte-
Suprema de Justicia de la Nación en los térmi-
nos que establezca la ley.

"III. Los municipios estarán investidos de --
personalidad jurídica para todos los efectos-
legales.

"El Ejecutivo federal y los gobernadores de -
los Estados tendrán el mando de la fuerza pú-
blica en los municipios donde residieren - --
habitual o transitoriamente.

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

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

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

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

"Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento."

LA FRACCIÓN PRIMERA NO ENCONTRÓ CONTROVERSIA ALGUNA, NOTÁNDOSE LA INMEDIATA ACEPTACIÓN DE LA ASAMBLEA. NO ASÍ LA FRACCIÓN SEGUNDA QUE PROPONÍA LA COMISIÓN, LA QUE EN SEGUIDA GENERÓ ENCONADOS DEBATES.

SE CENTRARON LAS DISCUSIONES SUSTANCIALMENTE EN DOS PUNTOS DE ESTA PROPUESTA: A) EL MECANISMO DE RECAUDACIÓN DE LOS IMPUESTOS, AL PROPONER EL DICTAMEN QUE FUERA EL MUNICIPIO QUIEN RECAUDARA TODOS LOS TRIBUTOS; Y B) SOBRE LA INTERVENCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA RESOLVER LOS CONFLICTOS HACENDARIOS ENTRE LOS PODERES DE UN ESTADO Y EL MUNICIPIO.

A PREGUNTA EXPRESA DEL DIPUTADO JOSAFAT MÁRQUEZ, LA COMI-

SIÓN DICTAMINADORA ACLARÓ QUE AL ALUDIRSE AL TÉRMINO "TODOS LOS IMPUESTOS", IMPLICABA QUE EL MUNICIPIO SERÍA QUIEN RECAUDARE EL TOTAL DE LOS TRIBUTOS, INCLUYENDO LOS QUE VENÍAN COBRANDO LOS - ESTADOS.

PROSIGUIÓ ASÍ EL PROLONGADO DEBATE DE MÁS DE CIEN REPRESENTANTES QUE HICIERON USO DE LA PALABRA. DE ACUERDO AL DIARIO -- DEL CONSTITUYENTE, EN OCASIONES LA POLÉMICA RAYABA EN FRANCO -- DESORDEN PRODUCTO DE TEMA TAN TRASCENDENTE.

ES DE DESTACAR LA INTERVENCIÓN NETAMENTE LIBERAL DEL DIPU TADO HERIBERTO JARA, MIEMBRO DE LA COMISIÓN REDACTORA DEL PRO-- YECTO DE DICTAMEN. SU EXPOSICIÓN PROPUGNÓ POR ROMPER LOS MOL-- DES TRADICIONALES EN QUE SE BASÓ EL CÓDIGO POLÍTICO DE 1857, -- SUBRAYANDO EL IDEAL DEL NUEVO "MUNICIPIO LIBRE". SIGUIENDO LAS IDEAS REVOLUCIONARIAS, EXPUSO QUE SÓLO SE LOGRABA ESA LIBERTAD-- EN EL MUNICIPIO, CUANDO SE GOZABA DE LIBERTAD ECONÓMICA, CON -- ELLA SE ASEGURABAN TODAS LAS LIBERTADES. A SU PARECER, LOS PRO-- PIOS MUNICIPIOS ERAN LOS QUE DEBERÍAN EFECTUAR LAS RECAUDACIO-- NES ECONÓMICAS EN SU JURISDICCIÓN, PORQUE CADA UNO DE ELLOS RESULTABA EL MÁS IDÓNEO PARA CONOCER LOS PROBLEMAS QUE SE LE PRESENTABAN. ESTOS RAZONAMIENTOS SE RESPALDAN EN LA TRANSCRIPCIÓN DE ALGUNAS PARTES DEL DISCURSO DE JARA:

"... no demos libertad política y restrinja--
mos hasta lo último la libertad económica, --

porque entonces la primera no será efectiva, - quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo..."

"... las autoridades municipales, deben ser - las que estén siempre pendientes de los dis- - tintos problemas que se presenten en su jurisdicción, puesto que son las que están mejor - capacitadas para resolver acerca de la forma - más eficaz de tratar esos problemas, y están, por consiguiente, en mejores condiciones para distribuir sus dineros. . ." (11)

EL DIPUTADO MARTÍNEZ DE ESCOBAR, TOMÓ PARTIDO Oponiéndose - A LA FRACCIÓN QUE ANALIZAMOS. ENFATIZÓ SU POSICIÓN CON RESPECTO AL NOMBRAMIENTO DE LOS INSPECTORES Y VIGILANTES DE LAS RECAUDACIONES FISCALES MUNICIPALES, SOSTENIENDO QUE:

" . . . esa actuación del Estado, nombrando - inspectores y vigilantes en cuanto a la recaudación de los impuestos, no significa otra cosa sino la intervención directa e inmediata - del Estado sobre el municipio . . ." (12)

INDICÓ QUE ESTO IMPLICABA UNA SUBORDINACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS AL ESTADO, REBELÁNDOSE CONTRA EL CONTENIDO -(PARA EL -- ERRÓNEO) DE ESA FRACCIÓN-.

AL ABORDAR LO RELATIVO A LOS CONFLICTOS HACENDARIOS, ENTRE

(11) Ibid.

(12) Ibid.

ESTADOS Y MUNICIPIOS MANEJÓ LOS CONCEPTOS DE SOBERANÍA, AUTONOMÍA Y LIBERTAD; TOMANDO COMO SINÓNIMOS A ÉSTOS ÚLTIMOS. CUANDO EXPUSO SUS PUNTOS DE VISTA SOBRE LA SOBERANÍA DE LOS ESTADOS, - PLANTEÓ LO SIGUIENTE:

¿ Qué órganos están encargados de conocer sobre los conflictos hacendarios entre el municipio y el Estado ? (13)

RESPONDIÓ QUE "se apegaba a la solución de la legislatura del Estado, fuera la encargada de conocerlos". SIN EMBARGO, AL RESPECTO SE FORMARON DOS CORRIENTES EN LA ASAMBLEA, UNA CON AQUELLOS DIPUTADOS QUE CONSIDERABAN QUE LA ATRIBUCIÓN CORRESPONDÍA A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y, LA SEGUNDA, QUE CONSIDERABA CONVENIENTE QUE CONOCIESE DE ELLOS LA LEGISLATURA DEL ESTADO O EL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ESTADO.

UNA EXPOSICIÓN EMINENTEMENTE CONSERVADORA, FUE LA QUE SOSTUVO EL DIP. REYNOSO QUIEN SE MANIFESTÓ EN CONTRA DEL PROYECTO DE LA COMISIÓN.

ARGUYÓ EN SU PONENCIA QUE:

"... si la Federación cobrara todas las contribuciones sería muy difícil distribuirlas -

en los estados y si los estados cobraran todas las contribuciones y le dieran participación a la Federación, sería también imposible..." (14)

CON PESIMISMO, INSISTIÓ EN EL ABUSO DE FACULTADES MUNICIPALES, QUE RESULTARÍA SI LA SUPREMA CORTE CONOCIERA DE LOS CONFLICTOS HACENDARIOS, QUE A SU PARECER ESTO IMPLICABA UNA "CENTRALIZACIÓN" Y PROLIFERARÍAN, A SU DECIR, MÚLTIPLES QUEJAS DE LOS AYUNTAMIENTOS POR CUESTIONES SIN IMPORTANCIA O TRASCENDENCIA.

OTRA INTERVENCIÓN CONSERVADORA FUE LA PRONUNCIADA POR EL DIP. CEPEDA MEDRANO, QUIEN SE OPUSO ABIERTAMENTE A QUE FUERA EL MUNICIPIO EL RECAUDADOR DE TODOS LOS IMPUESTOS, LO QUE SERÍA EN DETRIMENTO DEL PODER DE LOS ESTADOS, POR LO QUE AFIRMÓ:

"... Únicamente he querido exponer a ustedes estos hechos, únicamente he querido demostrar a ustedes palpablemente que si nosotros llegamos a aprobar el dictamen de la segunda comisión, sencillamente habremos firmado la sentencia de muerte de la mayor parte de los Estados de la República Mexicana" (15)

ANTE EL ENFRENTAMIENTO IRRESOLUBLE, LOS DISCURSOS CON FRE-

(14) Ibid

(15) Ibid

CUENCIA APELABAN AL PATRIOTISMO DE LA ASAMBLEA, COMO EL DIPUTADO GONZÁLEZ GALINDO AL SEÑALAR:

" . . . Yo apelo a vuestro patriotismo, a vuestro hondo sentimiento revolucionario, y os aseguro, señores que es una experiencia que tenemos derecho a intentar conseguir por el bien de la patria, porque el bien de la patria estará íntimamente ligado al municipio libre, y a su vez éste tendrá por base la absoluta independencia económica." (16)

NUEVAMENTE JARA ASUMIÓ LA DEFENSA DEL DICTAMEN, CON UNA MEMORABLE DISERTACIÓN QUE POR SU ALTO CONTENIDO MUNICIPALISTA VALE TRANSCRIBIR EN ALGUNAS DE SUS PARTES:

" Los municipios, las autoridades municipales, deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presenten en su jurisdicción, puesto que son las que están mayormente capacitadas para resolver acerca de la forma más eficaz de tratar esos problemas, y están, por consiguiente, en mejores condiciones para distribuir sus dineros, las contribuciones que paguen los hijos del propio municipio y son los interesados en fomentar el desarrollo del municipio en las obras de más importancia en las obras que den mejor resultado, en las que más necesite, en fin, aquel municipio. Segura-

mente que los habitantes de un municipio son - los más interesados en el desarrollo de éste;- si se trata de un comerciante, yo creo que es el mayormente interesado en que haya, por ejemplo, magníficas vías de comunicación, en que haya ferrocarriles en el lugar donde reside, - en que haya facilidades para la exportación de sus productos; si se trata de alguna población agrícola, los particulares, los que no ejercen el comercio, también ¿cómo no han de desear -- que su población tenga las mejores condiciones, buenas calles, bien adoquinadas, con un servicio de atarjeas sano, con luz eléctrica, en -- fin, con todas las mejoras que los pueblos modernos tienen en la actualidad? y, por consiguiente los habitantes de estas pequeñas entidades, que forman el gran conjunto nacional, - serán los más interesados en el desarrollo de las poblaciones, serán los que procuren que se establezca una especie de competencia, porque nadie querrá quedarse atrás en la marcha hacia el progreso. Cuando sepa un municipio vecino de otro que en éste se está desarrollando una magnífica acción en pro de la educación pública, esto servirá de aguijón, de estímulo para que el otro municipio procure hacer lo mismo, para que procuren los habitantes tener en su población suficiente número de escuelas y - tener profesores bien pagados, para que la acción escolar sea efectiva y eficaz...."

"... algunos temores se han iniciado acerca de que si a los municipios se les deja el -

manejo de la hacienda libremente, es probable-
que incurra en frecuentes errores de alguna --
trascendencia; nosotros, en prevision de eso,-
nos hemos permitido asentar que las legislatur-
ras de los Estados fijaran lo que en éste co--
rresponda para las atenciones meramente indis-
pensables para el sostenimiento de los gobier-
nos de los Estados, para lo que sea absoluta--
mente necesario para el funcionamiento de es--
tos gobiernos. Pero queremos quitarles esa -
traba a los municipios, queremos que el gobier-
no del Estado no sea ya el papá que, temeroso-
el niño compre una cantidad exorbitante de dul-
ces que le hagan daño, le recoja el dinero que
el padrino o abuelo le ha dado, y después le -
da centavo por centavo para que no le hagan da-
ño las charamuscas. Los municipios no deben-
estar en esas condiciones. Si damos por un -
lado la libertad política, si alardeamos de --
que los ha amparado una revolución social y --
que bajo este amparo se ha conseguido una li--
bertad de tanta importancia y se ha vuelto al-
municipio lo que por tantos años se le había -
arrebatado, seamos consecuentes con nuestras -
ideas, no demos libertad por una parte y la --
restrinjamos por la otra; no demos libertad po-
lítica y restrinjamos hasta lo último la liber-
tad económica, porque entonces la primera no -
podrá ser efectiva, quedará simplemente consig-
nada en nuestra Carta Magna como un bello ca--
pítulo y no se llevará a la práctica, porque -
los municipios no podrán disponer de un solo -
centavo para su desarrollo sin tener antes el-
pleno consentimiento del gobierno del Estado.-

Así, pues, señores diputados, pido respetuosamente a vuestra soberanía os dignéis dar vuestro voto por el artículo a discusión en la forma en que lo ha expuesto la Comisión" (17)

ANTE LA IMPOSIBILIDAD DE LLEGAR A UN ACUERDO Y SIENDO YA - DE MADRUGADA SE SOMETIÓ A VOTACIÓN EL ARTÍCULO 115, CON EXCEPCIÓN DE LA FRACCIÓN SEGUNDA QUE SE RESERVÓ PARA CONTINUAR SU -- DISCUSIÓN EN LA SESIÓN DEL 25 DE ENERO. SE APROBÓ EL ARTÍCULO- 115, EN LO GENERAL, POR 148 VOTOS A FAVOR CONTRA 26, QUEDANDO - PENDIENTE, COMO SE HA DICHO, LA FRACCIÓN SEGUNDA.

LA SESIÓN SEXAGÉSIMA SEGUNDA DEL CONGRESO SE REALIZÓ EL -- JUEVES 25 DE ENERO, INICIANDO CON LA DISCUSIÓN DE LA FRACCIÓN - PENDIENTE, QUE PRONTO FUE SOMETIDA A VOTACIÓN, SIENDO RECHAZADA EN SU TEXTO POR 110 VOTOS CONTRA 35 DE LA AFIRMATIVA.

ASI PUES, QUEDABA DE NUEVA CUENTA PENDIENTE EL ASPECTO DE - LA HACIENDA MUNICIPAL, POR LO QUE CON BASE EN EL VOTO PARTICU-- LAR QUE FORMULARON LOS DIPUTADOS HILARIO MEDINA Y HERIBERTO JARA, LA SEGUNDA COMISIÓN EN LA SEXAGÉSIMA SEXTA SESIÓN DEL 29 DE ENERO, PROPUSO UN NUEVO TEXTO PARA LA TAN DISCUTIDA FRACCIÓN SE GUNDA DEL ARTÍCULO 115, QUE DECÍA:

"Por lo expuesto, la Comisión se permite pro-- poner a la aprobación de esta honorable Asam--

blea el siguiente proyecto para el párrafo segundo del artículo 115:

"11. Los municipios tendrán el libre manejo de su hacienda, y esta se formará de lo siguiente

"1º Ingresos causados con motivo de servicios públicos, que tiendan a satisfacer una necesidad general de los habitantes de la circunscripción respectiva.

"2º Una suma que el Estado integrará al municipio, y que no será inferior al 10% del total de lo que el Estado recaude para sí por todos los ramos de la riqueza privada de la municipalidad de que se trate.

"3º Los ingresos que el Estado asigne al municipio para que cubra todos los gastos de aquellos servicios que, por la nueva organización municipal, pasen a ser del resorte del Ayuntamiento y no sean los establecidos en la base I de este inciso. Estos ingresos deberán ser bastantes a cubrir convenientemente todos los gastos de dichos servicios.

"Si con motivo de los derechos que concede a los municipios este artículo surgiere algún conflicto entre un municipio y el Poder Ejecutivo del Estado, conocerá de dicho conflicto la Legislatura respectiva, quien oirá al Ayuntamiento en cuestión, pudiendo éste enviar hasta dos representantes para que concurren a las

sesiones de la Legislatura en que el asunto se trate, teniendo voz informativa y no voto.

"Si el conflicto fuere entre la Legislatura y el municipio, conocerá de él el Tribunal Superior del Estado, en la forma que establece el párrafo anterior.

"En todo caso, los procedimientos serán rápidos a fin de que el conflicto sea resuelto a la mayor brevedad. (18)

EL REFERIDO VOTO PARTICULAR DE HILARIO MEDINA Y HERIBERTO-JARA, ES EL SIGUIENTE:

"Ciudadanos diputados:

"La 2a Comisión de Constitución ha estimado conveniente presentar a vuestra consideración las dos soluciones que ha tenido en su seno la cuestión municipal, para que se resuelva en definitiva por esta honorable Asamblea la más aceptada al interés público.

"La libertad municipal, fundada en la libre disposición de la hacienda del municipio, es seguramente el único principio para dar vida a las nuevas instituciones y las diferencias suscitadas cuando la discusión del primer dictamen acreditan que tal libertad es deseada --

(18) Idem.

por todos los señores representantes y que solamente variaba el concepto en la manera de -- hacer efectiva dicha libertad.

"Habiendo sido rechazado el primer dictamen de la Comisión, el presente voto particular contiene el primer dictamen con las correcciones sugeridas por la discusión, de tal manera que pueda decirse que consagrándose la libertad hacendaria del municipio, quitando la facultad a la Corte para intervenir en las cuestiones municipales y quitando también la facultad de recaudar todas las contribuciones, es de aprobarse por esta honorable Asamblea el precepto relativo en los siguientes términos:

"II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se fomará de las contribuciones municipales necesarias, para atender sus diversos ramos, y del tanto que asigne el Estado a cada municipio. Todas las controversias que se susciten entre los poderes de un Estado y el municipio, serán resueltas por el Tribunal Superior de cada Estado en los términos que disponga la ley respectiva.

"Sala de Comisiones, Querétaro de Arteaga,
29 de enero de 1917. Hilario Medina.- Heriberto Jara" (19)

NO OBSTANTE LA NUEVA PROPUESTA, LA ASAMBLEA CONTINUÓ DIVI-

DIDA EN SUS POSTURAS, SIN QUE SE ACEPTARA TAMPOCO LA NUEVA RE--
DACCION. ASÍ, BIEN ENTRADA LA MADRUGADA EL DIPUTADO UGARTE TOMÓ--
LA PALABRA Y EXPUSO:

"Señores diputados: Una de las aberraciones que padecemos con frecuencia, es que, -- creándose en nuestro cerebro una idea determinada, para no perderla, a vueltas que le damos acabamos por no encontrar la salida; ahora la dificultad en la Comisión y en los autores del voto particular, está en encontrar tal fracción II. Es muy loable el propósito de crear la independencia económica del municipio; pero ha dicho el diputado Calderón, con mucha justicia, que no podemos crear la absoluta autonomía de los ayuntamientos, porque eso sería, en términos claros, tanto como concederles el derecho de legislar para sí en materias administrativa, hacendaria y en los demás ramos encomendados a su cuidado. Para satisfacer ese deseo, esa justa aspiración de los señores diputados autores del voto particular, voy a decir al señor general Jara --y esto es hacer un elogio de él, pues es quien más se ha preocupado de las cuestiones que afectan a los pueblos y a los individuos de nuestra clase humilde, -- que él ha sido diputado al Congreso de la -- Unión, pero no ha sido diputado a algún Congreso local. Yo sí lo he sido, más no cuando -- había municipios libres. Yo sí he sido diputado a una Legislatura local; y esta es la práctica, no cuando había Municipio Libre, sino -- cuando tenía todavía encima el odioso cargo --

del jefe político; tenfa, digo, la facultad de proponer sus presupuestos a la Legislatura del Estado, incluyendo los recursos de que disponía, para cubrir esos presupuestos y la de todos los servicios que debía atender. Ahora -- que se creó el Municipio Libre no vamos a quitar ese régimen, esa armonía de ponderación -- que debe seguir existiendo entre el Municipio y los poderes del Estado; obrar de otra manera sería desviar la organización política de los Estados; los municipios tienen que acatar las leyes que dan las legislaturas locales, y tiene que aceptarlas también el Poder Ejecutivo -- porque es el que va a hacer cumplir esas leyes y sentencias en el ramo judicial. En consecuencia, algunos diputados que han querido de la mejor manera satisfacer el deseo de la Comisión, para no dejar el hueco de las fracciones I a la III, en que consta la innovación que -- con muy loable propósito se introdujo, han pensado, aunque no sea reglamentario presentarlo, que la fracción II del artículo 115 quede, no como lo propone la Comisión, ni como lo propone el voto particular, ambos dictámenes, ya desechados, sino en los siguientes términos:

"Los municipios administrarán libremente -- su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los -- Estados, y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades." (20)

ANTE LAS PRESIONES DE LA PROPIA ASAMBLEA Y SEGURAMENTE TAMBIÉN DE LA HORA (ERAN LAS 3:30 DE LA MAÑANA DEL 30 DE ENERO DE 1917) SE SOMETIÓ ESTA NUEVA PROPUESTA A VOTACIÓN, ANTE LA AIRADA PROTESTA DE UNA BUENA PARTE DEL CONGRESO.

FINALMENTE, LA VOTACIÓN RESULTÓ CON 88 VOTOS A FAVOR Y 62 - EN CONTRA. VOTARON EN CONTRA DE ESTA REDACCIÓN DE LA FRACCIÓN-SEGUNDA, QUE FUE LA QUE EN DEFINITIVA QUEDÓ EN LA CONSTITUCIÓN- HASTA 1983, LOS DIPUTADOS AGUIRRE, ESCOBAR, ALONZO ROMERO, ANDRADE, ARTEAGA, AVILÉS URIEL, BOJORQUEZ, CASADOS, CASTAÑÓN, CEDANO, CERVANTES ANTONIO, COLUNGA, DÁVALOS, ORNELAS, DIAZ BARRIGA, DINORÍN, DYER, ESPELETA, ESQUERRO, GÓMEZ, GONZALEZ GALINDO, GONZALEZ TORRES, GUERRERO, GUTIÉRREZ, HIDALGO, IBARRA, JARA, LIZARDI, LÓPEZ GUERRA, LÓPEZ LIRA, MACIAS, MARTÍNEZ DE ESCOBAR, MAYORGA, MEDINA, MÉNDEZ, MERCADO, MONZÓN, MORENO BRUNO, NAVARRO - LUIS, PALMA, PASTRANA JAIMES, PERALTA, PEREIRA, RAMÍREZ LLACA, - RODRÍGUEZ MATÍAS, RIVERA CABRERA, ROEL, ROJANO, ROJAS, ROMÁN, - ROMERO FLORES, ROSALES, ROSS, RUFÍZ JOSÉ, RUFÍZ LEOPOLDO, SILVA, - TÉPAL, VALTIERRA, VEGA SÁNCHEZ Y VICTORIA.

EN RESUMEN, DE ACUERDO A LOS DATOS DEL DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONSTITUYENTE DE QUERÉTARO, EL PROCESO LEGISLATIVO DEL ARTÍCULO 115 FUE:

	F e c h a s	Número del Periódico
Artículo 115.- Lectura	20 de enero de 1917	65
A discusión, se reserva para votarse la fracción I.	24 de enero de 1917	72
Continúa la discusión. Se reservan para votarse la fracción II y los cuatro primeros y el 6º. párrafos de la fracción III, siendo retirado el dictamen	24 de enero de 1917	73
Continúa la discusión. Se reserva para votarse el último párrafo de la fracción III, reformado.	25 de enero de 1917	74
Se aprueba el artículo, excepto la fracción II.	25 de enero de 1917	74
A votación la fracción II, es desechada.	25 de enero de 1917	75
Lectura a la fracción II, reformada.	29 de enero de 1917	79
Se aprueba.	30 de enero de 1917	80 (21)

3. - REFORMAS Y ADICIONES AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL HASTA LA FECHA.

- LA PRIMERA REFORMA (DIARIO OFICIAL DEL 20 DE AGOSTO DE 1928) SE HIZO PARA MODIFICAR EL NÚMERO DE REPRESENTANTES EN LAS LEGISLATURAS LOCALES QUE, DE ACUERDO AL TEXTO ORIGINAL, DEBÍA SER PROPORCIONAL AL DE LOS HABITANTES DE CADA ESTADO PERO QUE, EN TODO CASO, NO DEBERÍA SER MENOR DE 15 DIPUTADOS. LA REFORMA ESTABLECIÓ QUE LA REPRESENTACIÓN EN ESTAS LEGISLATURAS SERÍA PROPORCIONAL A LOS HABITANTES DE CADA ESTADO, PERO QUE SERÍA DE CUANDO MENOS 7 DIPUTADOS EN LOS ESTADOS CUYA POBLACIÓN NO LLEGUE A 400 MIL HABITANTES, DE 9 EN AQUELLOS CUYA POBLACIÓN EXCEDA DE ESTE NÚMERO Y NO LLEGUE A 800 MIL HABITANTES Y DE 11 EN LOS ESTADOS CUYA POBLACIÓN SEA SUPERIOR A ESTA ÚLTIMA CIFRA.

- LA SEGUNDA REFORMA (DIARIO OFICIAL DEL 29 DE ABRIL DE 1933) TUVO COMO OBJETO ESTABLECER CON PRECISIÓN EL PRINCIPIO DE NO REELECCIÓN ABSOLUTA PARA GOBERNADORES, Y DE NO REELECCIÓN RELATIVA PARA DIPUTADOS LOCALES E INTEGRANTES DE LOS AYUNTAMIENTOS. EN EL PRIMERO DE LOS CASOS LA NO REELECCIÓN ES ABSOLUTA, YA QUE QUIEN HA OCUPADO EL CARGO DE GOBERNADOR NO LO PODRÁ VOLVER A OCUPAR; TRATÁNDOSE DE LOS AYUNTAMIENTOS Y DE LOS DIPUTADOS LOCALES, NO PODRÁN OCUPAR EL CARGO PARA EL PERÍO

DO INMEDIATO SIGUIENTE, PERO, SI PARA LOS SUBSECUENTES.

- LA TERCERA REFORMA (DIARIO OFICIAL DEL 8 DE ENERO DE 1943) MODIFICÓ LA PARTE CORRESPONDIENTE DE LA FRACCIÓN TERCERA DEL TEXTO ORIGINAL, QUE INDICABA QUE LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS NO PODÍAN DURAR EN SU CARGO MÁS DE CUATRO AÑOS, PARA REGLAMENTAR QUE LA DURACIÓN DEL CARGO DE ESTOS FUNCIONARIOS NO PODRÁ SER MAYOR A SEIS AÑOS, COMO A LA FECHA SE ENCUENTRA ESTI PULADO EN ESTE PRECEPTO.

- LA CUARTA REFORMA DE NUESTRO ARTÍCULO EN COMENTARIO (DIARIO OFICIAL DEL 12 DE FEBRERO DE 1947) FUE DE IMPORTANCIA BÁSICA EN LA HISTORIA DEL PAÍS; POR VIRTUD DE ELLA SE OTORGÓ EL DERECHO A LA MUJER PARA PARTICIPAR EN ELECCIONES MUNICIPALES, TANTO PARA VOTAR COMO PARA SER VOTADA. EL TEXTO DE LA REFORMA, EN LO CONDUCENTE, TEXTUALMENTE INDICABA QUE: "EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES PARTICIPARÁN LAS MUJERES, EN IGUALDAD DE CONDICIONES QUE LOS VARONES, CON EL DERECHO DE VOTAR Y SER VOTADAS". POR PRIMERA OCASIÓN EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL SE OTORGABA ESTE DERECHO FUNDAMENTAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA A LA MUJER MEXICANA.

- LA QUINTA REFORMA DEL ARTÍCULO 115 (DIARIO OFICIAL DEL 17 DE OCTUBRE DE 1953) ESTÁ ÍNTIMAMENTE LIGADA A LA ANTERIOR;

POR VIRTUD DE LA MISMA SE SUPRIMIÓ EL PÁRRAFO QUE TEXTUALMENTE SE TRANSCRIBIÓ EN REFERENCIA A LA CUARTA REFORMA, PARA HACER CONGRUENTE EL ARTÍCULO 115 CON OTRAS REFORMAS DE ESA MISMA FECHA EN RELACIÓN AL ARTÍCULO 34 DE LA CONSTITUCIÓN, QUE OTORGÓ LA PLENA CIUDADANÍA A LA MUJER PARA PARTICIPAR EN FORMA CABAL EN TODOS LOS PROCESOS POLÍTICOS NACIONALES.

- LA SEXTA REFORMA (DIARIO OFICIAL DEL 6 DE FEBRERO DE 1976) ADICIONÓ AL ARTÍCULO 115, PARA ADECUARLO A LO ESTABLECIDO EN EL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN, SOBRE LA REGULACIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DESARROLLO URBANO.

- LA SÉPTIMA REFORMA (DIARIO OFICIAL DEL 6 DE DICIEMBRE DE 1977) TUVO POR OBJETIVO ADICIONAR EL ARTÍCULO 115 A EFECTO DE INTRODUCIR EL SISTEMA DE DIPUTADOS DE MINORÍA EN LA ELECCIÓN DE LEGISLADORES LOCALES Y EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LA ELECCIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS DE LOS MUNICIPIOS CUYA POBLACIÓN FUESE DE 300 MIL O MÁS HABITANTES.

- LA OCTAVA REFORMA (DIARIO OFICIAL DEL 3 DE FEBRERO DE 1983) MERECE ESPECIAL MENCIÓN, ASÍ COMO UN ESTUDIO MÁS AMPLIO, POR LA TRASCENDENCIA QUE EN MATERIA POLÍTICA, FINANCIERA Y ADMINISTRATIVA HA TENIDO PARA LOS MUNICIPIOS MEXICANOS.

DE HECHO SE CAMBIÓ CASI POR COMPLETO EL TEXTO DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL EN CUANTO A LAS CUESTIONES MUNICIPALES, RECOGIENDO AÑEJAS ASPIRACIONES COMUNALES QUE SE HICIERON MANIFIESTAS EN DIVERSAS CONSULTAS POPULARES.

LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA CORRESPONDIENTE FUE PRESENTADA POR EL EJECUTIVO ANTE LA CÁMARA DE SENADORES EL DÍA 6 DE DICIEMBRE DE 1982, EXPONIENDO:

CC. SECRETARIOS
DE LA CÁMARA DE SENADORES
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN,
PRESENTES.

El Municipio, sociedad natural domiciliada, ha constituido y sigue siendo en la realidad nacional mexicana una institución profundamente arraigada en la idiosincracia del pueblo, en su cotidiano vivir y quehacer político.

Nuestra historia es rica en sus manifestaciones, pues lo encontramos ya delineado en los Calpullis de los aztecas, en las organizaciones tribales de las culturas mixteco-zapotecas y en los clanes de la adelantada civilización maya.

Fue base política de la conquista desde la fundación del Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz en el año de 1519.

El Municipio indígena compartió con el español, de profundas raíces romana y visigótica, la prolongada época colonial; existió en las etapas de la Independencia y de la Reforma; perduró; aunque desvirtuado por las negativas actuaciones del prefecto o jefe político, durante el régimen porfiriano; y devino co-

mo decisión fundamental del pueblo mexicano en el Municipio Libre en la Constitución de 1917.

Su naturaleza de índole social y natural encontró regulación como unidad política, administrativa y territorial de nuestra vida nacional como una de las grandes conquistas de la Revolución Mexicana.

En el Constituyente de Querétaro motivó apasionados debates cuando se pretendió establecer desde el punto de vista constitucional su autonomía económica y política, traducidas a la postre en el texto del Artículo 115.

El Municipio Libre es una institución que los mexicanos consideran indispensable para su vida política; pero debemos reconocer que no se ha hecho efectiva en su cabal racionalidad, por el centralismo que más que como doctrina como forma específica de actuaciones gubernamentales, de cierta manera se fuera manifestando en nuestra realidad política para consolidar los intereses de la Nación.

Es evidente que nuestra práctica política dio al federalismo una dinámica centralizadora que permitió durante una larga fase histórica multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social, y crear centros productivos modernos. Pero hoy sabemos bien que esta tendencia ha superado ya sus posibilidades de tal manera que la centralización se ha convertido en una grave limitante para la realización de nuestro proyecto nacional.

La descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre Federación, Estados y Municipios: proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales, y de las autoridades locales y

municipales, para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias del gobierno constitucional.

Estamos convencidos que la redistribución de competencias que habremos de emprender comenzará por entregar o devolver al Municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución: el gobierno directo de la comunidad básica.

El Municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir esta gran tarea nacional: nadie más que la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral.

La centralización ha arrebatado al Municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional: indudablemente, ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal. No requerimos una nueva institución: Tenemos la del Municipio.

Como un gran reclamo nacional, surgido a través de la nueva campaña de la Revolución Mexicana en que el pueblo me confirió el mandato presidencial, y de la intensa consulta popular realizada, podemos sintetizar la necesaria descentralización de la vida nacional, con la firme voluntad política de avanzar por los mejores caminos de nuestra historia, conforme a nuestra sólida tradición federalista, y con la conciencia clara de que dicha descentralización deberá fundamentarse en el ejercicio pleno del Municipio Libre; que los ciudadanos de cada comunidad deben tomar las decisiones que correspondan realmente a esta instancia en el marco de las leyes de la República; que deben respetarse

y situarse con claridad los legítimos intereses locales, en el gran marco del interés nacional, y que sólo avanzaremos hacia la cabal descentralización de la vida nacional, cuando hayamos logrado la descentralización política hacia la comunidad.

Por todo ello, el fortalecimiento municipal no sólo es de considerarse como el camino para mejorar las condiciones de vida de los Municipios poco desarrollados, sino también para resolver simultáneamente los cada vez más graves problemas que enfrentan las concentraciones urbano-industriales. El fortalecimiento municipal no es una cuestión meramente municipal sino nacional, en toda la extensión del vocablo. A este respecto, ha sido una verdad reiteradamente sustentada en todos los rincones de nuestro territorio, que el Municipio, aún cuando teóricamente constituye una fórmula de descentralización, en nuestra realidad lo es más en el sentido administrativo que en el político, por lo que como meta inmediata de la vigorización de nuestro federalismo, nos planteamos la revisión de las estructuras diseñadas al amparo de la Constitución vigente a fin de instrumentar un proceso de cambio que haga efectiva en el federalismo, la cédula municipal tanto en autonomía económica como política.

Estamos conscientes, que los Municipios, por su estrecho y directo contacto con la población constituyen las auténticas es-cuelas de la democracia y que sólo podremos lograr su vigorización como estructura y célula política, confiándole desde la Constitución los elementos y atributos conceptuales de nuestros principios republicanos traducidos en los tres niveles de gobierno: Federación, Estados y Municipios.

Así también, sostenemos que los procesos de cambio, como postulados sociales, deben darse no sólo en lo administrativo, si no también en las normas que se contienen en la Constitución como ley fundamental de la República, ya que las leyes, y con ma

yor razón la Constitución como ley suprema, pueden y deben cambiarse rectamente en cuanto dicho cambio sea necesario para el mayor beneficio del pueblo.

Pero ante la rigidez de nuestro sistema constitucional, requerimos de previas meditaciones sobre las posibles modificaciones que pudieran hacerse a nuestro Código Político, por su indudable permanencia e irreversibilidad, pues al ser partidarios de un cambio necesario a nuestra Constitución, lo debemos hacer con la clara definición de los objetivos que pretendemos, en los que no debe privar la alteración de sus principios y naturaleza, haciéndose eco en este sentido del pensamiento de Montesquieu cuando sustentaba que "Cuando cambia la Constitución, conservando sus principios, es reforma, es corrección; cuando pierde sus principios se degenera, el cambio es corrupción".

Dentro de estos grandes lineamientos, como consecuencia de los estudios realizados y como corolario de la intensa consulta popular efectuada, consideramos como medida fundamental para robustecer al Municipio, piedra angular de nuestra vida republicana y federal, hacer algunos cambios al Artículo 115 de la Constitución, tendientes a vigorizar su hacienda, su autonomía política y en lo general aquellas facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente habían venido siendo absorbidas por los Estados y la Federación.

En sí, esta tarea exigió un punto de equilibrio político y constitucional, al cual llegamos después de numerosos análisis y estudios, pues siendo nuestra estructura política de naturaleza federal, debemos respetar la esencia de nuestras instituciones plasmadas en los principios de libertad y autodeterminación de las entidades federativas, sin invadir o lesionar aquellas facultades que por virtud del pacto federal y de acuerdo con nuestra forma republicana se encuentran conferidas a los Estados en los Artículos

40, 41 y 124 de nuestra Carta Magna.

Recogimos en este sentido las inquietudes vertidas por los Constituyentes de 1917 y de algún modo pretendemos revitalizar las ideas que afloraron en ese histórico foro nacional a la luz de las vigorosas intervenciones de Heriberto Jara e Hilario Medina, para robustecer y lograr, en la realidad política mexicana, el Municipio Libre.

Se tomaron en cuenta las realidades sociológicas y económicas de los Municipios del país, sus grados de desarrollo, y los contrastes entre aquellos Municipios urbanos e industrializados que cuentan con determinados recursos económicos y capacidad administrativa para la consecución de sus fines colectivos, y aquellas comunidades municipales marginadas de todo apoyo económico, del libre ejercicio de su autogobierno y carentes de toda capacidad para la gestión administrativa.

Nuestro objetivo es vigorizar la decisión fundamental del pueblo sobre el Municipio Libre, estableciendo dentro del marco conceptual de la Constitución General de la República, aquellas normas básicas que puedan servir de cimientos a las unidades sociopolíticas municipales para que al fortalecer su desarrollo, se subraye el desenvolvimiento regional, se arraigue a los ciudadanos en sus territorios naturales y se evite la constante emigración del campo hacia las grandes ciudades y a la capital de la República, no sólo con el propósito de redistribuir la riqueza nacional en las múltiples y variadas regiones del país, sino para ubicar las decisiones de gobierno en las células políticas a las que lógicamente deben corresponder, es decir a los ayuntamientos como órganos representativos de los Municipios Libres.

La libertad municipal, conquista revolucionaria, había venido quedando rezagada en relación con las otras dos grandes conquistas de la Revolución en materia agraria y laboral, pero el pro

ceso de cambio y la voluntad nacional requieren la actualización y ajustes necesarios a la Constitución para que el Municipio recupere y adquiera las notas políticas y económicas que deban corresponderle como primer nivel de gobierno, de manera tal que superando el centralismo que se había venido dando a este respecto, los ciudadanos se reencuentren con sus Municipios.

En principio se ponderó la idea de contener en un precepto de la Constitución lo relativo a las bases mínimas de la estructura municipal, y en otro las relativas a los Estados, pero la convicción que nos aporta la tradición del Constituyente de 1917 y el peso histórico del Artículo 115 sugirió la determinación que dicho artículo siga manteniendo en lo general su fórmula originaria, solamente reestructurándolo por fracciones, para que por razones de técnica legislativa, a través de unas se regulen por una parte las normas del Municipio Libre y por otras las de los Estados o entidades federativas.

En el precepto se consignan aquellos principios que deban ser comunes como reglas básicas a todos los Municipios del país. En congruencia con el principio constitucional de los regímenes interiores de los Estados, se deja la regulación de las comunidades municipales a las constituciones y leyes locales, para que en éstas se contengan las normas que correspondan a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas que sean propias de cada una de las entidades federativas.

Se presenta ante la Soberanía de ese H. Congreso la iniciativa de Reformas y Adiciones al Artículo 115 de la Constitución, dividiendo dicho precepto en diez fracciones, de las que siete corresponderán específicamente a las estructuras municipales, dos serán comunes a los Estados y Municipios, y una más, sin mayores modificaciones que las contenidas en el texto vigente del Artículo, corresponderán a los Estados de la Federación.

Se subraya que el enunciado del Artículo conserva en la iniciativa la fórmula redactada por el Constituyente de Querétaro, misma que se encuentra identificada plenamente con nuestra nacionalidad y estructura republicana.

En la fracción I, recogiendo los principios electorales que se consignan en el actual texto constitucional, se apoya y robustece la estructura política de los ayuntamientos, consignando bases genéricas para su funcionamiento y requisitos indispensables para la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o revocación del mandato a los miembros de los ayuntamientos.

Nos alentó para esta proposición el deseo de generalizar sis temas existentes en la mayor parte de las constituciones de los Estados y al mismo tiempo preservar a las instituciones municipales de injerencias o intervenciones en sus mandatos otorgados directamente por el pueblo pretendiendo consagrar en lo fundamental un principio de seguridad jurídica que responda a la necesidad de hacer cada vez más efectiva la autonomía política de los Municipios, sin alterar, por otra parte, la esencia de nuestro federalismo.

Cabe destacar, como principal innovación de esta fracción, la obligada instauración de un previo procedimiento con derecho de defensa para los afectados, ajustando a los requisitos legales, antes de interferir sobre el mandato que los ayuntamientos ejercen por decisión del pueblo a través del sufragio directo, o dicho sea en otras palabras, el establecimiento de la garantía de audiencia para la observancia en el caso de los principios de seguridad jurídica y de legalidad. Así también se pretende inducir a las entidades federativas para que en sus constituciones locales y leyes relativas señalen con toda precisión cuáles deban ser las causas graves que puedan ameritar el desconocimiento de los poderes mu

nicipales o de los miembros de los ayuntamientos, y en otro aspecto, la adecuada instrumentación de los procedimientos y requisitos que deban cubrirse para la toma de tan trascendente decisión.

En la fracción II se reitera la personalidad jurídica de los Municipios, se confiere jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio de conformidad con la Ley, a fin de evitar interpretaciones que se han dado en la práctica institucional, inclusive de orden judicial, que no corresponden a la ortodoxia jurídica de la naturaleza de los ayuntamientos como órganos deliberantes y de decisión de las comunidades municipales, se establece con toda claridad que estarán facultados para expedir, de acuerdo con las bases que fijen las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Con esta medida, a la par que la anterior, se busca el robustecimiento político y jurídico de los Municipios.

Uno de los problemas que con mayor frecuencia y dramatismo han confrontado las comunidades municipales, es el inherente a la prestación de los servicios públicos a sus pobladores, pues ante la ambigüedad constitucional sobre cuáles de dichos servicios les corresponden y la incapacidad manifiesta de algunos ayuntamientos para prestarlos, no pocos de ellos han sido absorbidos por los gobiernos locales y la Federación.

Conscientes de la gran heterogeneidad de los Municipios del país y de la complejidad de sus diversas circunstancias demográficas, territoriales y económicas, hemos considerado como una necesidad capital precisar los servicios que deba tener la incumbencia municipal, y aún con la diversidad de las comunidades municipales en nuestro vasto territorio, puedan y deban ser comunes a todos y cada una de ellas.

Así, en la Fracción III se definen como servicios públicos municipales: los de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, estableciendo que podrán proporcionarse con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, teniendo además dicha característica de servicios públicos aquellos otros que se fijen por las Legislaturas locales en atención a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios así como su capacidad administrativa y financiera. En el entendido de que esta problemática no ha sido privativa de nuestra Nación, acudimos a las experiencias de otras latitudes, recogiendo por sus reconocidos resultados positivos el derecho de los Municipios de una misma entidad de coordinarse y asociarse para la eficaz prestación de sus servicios públicos con la sola sujeción a las leyes de la materia.

Por su amplia reiteración y sustentación en toda la consulta popular, se concluyó en la necesaria reestructuración de la economía municipal, entendiendo, como así también lo proclamaron los Constituyentes de Querétaro, que no podrá haber cabal libertad política en los Municipios, mientras éstos no cuenten con autosuficiencia económica. Por ende, en este renglón, fundamental para la subsistencia y desarrollo de los Municipios, consignamos en la Fracción IV de la Iniciativa, en primer término, como concepto originario del Artículo 115 la libre administración de su hacienda por parte de los Municipios; pero por otra parte, es una fórmula de descentralización, de correcta redistribución de competencias en materia fiscal, estimamos conveniente asignar a las comunidades municipales los impuestos o contribuciones, inclusive con tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora y las que tengan por base el cambio de

valor de los inmuebles, previendo en casos de carencia de capacidad para la recaudación y administración de tales contribuciones que los Municipios podrán celebrar convenios con los Estados para que éstos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la mencionada administración contributiva.

Se atribuyen igualmente a los Municipios los rendimientos de sus bienes propios, así como de las otras contribuciones y los otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y fundamentalmente también los ingresos provenientes de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Por último, en esta área hacendaria, se elevó a la categoría de rango constitucional el derecho de los Municipios a recibir las participaciones federales que en su caso se les asignen, disponiéndose la obligación de las Legislaturas locales de establecer anualmente las bases, montos y plazos con arreglo a los cuales la Federación debe cubrir a los Municipios dichas participaciones.

Como una disposición importante para la seguridad de los ingresos municipales, se consigna la obligación del pago de sus contribuciones para toda persona, física o moral o instituciones oficiales o privadas, sin exenciones o subsidios, evitando de esta manera a nivel constitucional las prácticas de exentar a diversas personas o empresas del sector público, de estas contribuciones que son consubstanciales para la vida de los Municipios.

Sin embargo, por imperativas razones de orden público, que por sí solas se explican, se exceptuó de estas reglas a los bienes del dominio público de la Federación, Estados y Municipios.

Además, como consecuencia lógica del principio de la libre administración de la hacienda municipal, se propone que los presupuestos de egresos de los Municipios deban ser aprobados sólo por los ayuntamientos con base en los ingresos disponibles y evidentemente de acuerdo con los ingresos que se les hubiesen autorizado.

Otro importante aspecto en el que la reforma municipal y el Municipio Libre habían venido quedando postergados, es el desarrollo urbano, tan necesario para su planeación y crecimiento racional, por lo que, en la Fracción V se faculta a los Municipios para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regularización de la tenencia de la tierra, y en su necesaria intervención como nivel de gobierno estrechamente vinculado con la evolución urbana en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y para la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, todo ello de conformidad con los fines y lineamientos generales señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de la propia constitución.

En la Fracción VI, se reitera la intervención de los Municipios para la formación de zonas conurbadas, como lo dispone el texto de la Fracción V del Artículo 115 vigente, e igualmente se repite el contenido del actual segundo párrafo de la Fracción III, ahora como Fracción VII de la Iniciativa, en lo referente a la jerarquía de los cuerpos de seguridad pública entre los tres niveles de gobierno.

En lo tocante a la Fracción VIII que corresponderá a los Estados, se reproduce en sus términos el texto, tal y como se encuentra dispuesto en los párrafos relativos a la Fracción III del actual Artículo 115, con la sola variante relacionada con la integración de los ayuntamientos mediante el principio de representación proporcional, suprimiendo el límite poblacional establecido en el texto vigente del precepto, por considerar que el avance de la reforma política y la madurez cívica alcanzada por los ciudadanos hacen innecesarios el límite actual de trescientos mil habitantes o más en un Municipio para tener derecho a elegir a los miembros

del Cabildo mediante el principio de representación proporcional, máxime que algunas Constituciones locales, reconociendo esa circunstancia, han eliminado o disminuido aquel límite, en uso de las facultades de los poderes estatales.

Un relevante renglón de la Iniciativa, es la propuesta contenida en la Fracción IX sobre la necesaria regulación de las relaciones de los trabajadores tanto al servicio de los Estados como de los Municipios, los que para corresponder cabalmente a los principios de tutela laboral consagrados en el Artículo 123 de la Constitución Federal, deben estar igualmente protegidos, y consecuentemente se sugiere que a fin de que tales trabajadores cuenten con protección legal en un régimen jurídico como el nuestro, se regulen sus relaciones en las constituciones locales y en las leyes estatales, mismas que deben observar como principios básicos la garantía de los derechos mínimos de sus servidores, la implantación de sistemas de servicio público de carrera estatal y municipal, niveles de estabilidad laboral en el empleo, el acceso a la función pública, la protección al salario, la seguridad social, la inclusión de normas que garanticen la eficacia de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, y el establecimiento de procedimientos y autoridades adecuados para la solución jurisdiccional de controversias.

Sobre este particular se considera que debe proporcionarse al Municipio el apoyo técnico y administrativo correspondiente, lo que no puede lograrse si a cada cambio de funcionarios del Ayuntamiento se da la renovación de todo el personal de la institución municipal y se toma a la administración del Municipio como objetivo económico de grupo político, sin respetarse los derechos laborales de sus trabajadores. Por ello, se propone un sistema jurídico que fortalezca, que proporcione seguridad y estabilidad en el empleo, capacidad para desarrollar una carrera al servicio de los go-

biernos municipales, y de esta manera evitar el riesgo indicado, que fue señalado en forma reiterativa en todas las reuniones celebradas sobre el fortalecimiento municipal.

Si hemos logrado ya cierta estabilidad y protección de los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado Federal y existe también un régimen respecto a los trabajadores al servicio de los gobiernos estatales en algunas entidades federativas, se debe proporcionar este mismo esquema a los Municipios.

En la Fracción X se propone la facultad para que la Federación y los Estados, así como también los Municipios puedan celebrar convenios para el ejercicio de funciones, ejecución y operación de obras así como la prestación eficaz de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo hiciere necesario.

Esta adición se ha considerado pertinente, a fin de homologar a nivel constitucional la celebración de convenios que se han venido efectuando entre la Federación y los Estados, en un apoyo del federalismo, desconcentrando y descentralizando recursos y acciones de la Federación hacia todas las regiones del país, como cabe señalar el Convenio Unico de Coordinación y otro tipo de convenios o concertaciones.

De esta manera, queda definida una situación que ha provocado algunos cuestionamientos a nivel especulativo sobre la licitud o trascendencia de este tipo de acciones jurídicas, que con resultados positivos han venido a robustecer de cierto modo el federalismo mexicano y el desarrollo regional.

Como transitorios de la Iniciativa, se proponen, en primer término, la vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, y por otra parte, para la debida observancia de la reforma planteada, las acciones del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados en el plazo

de un año contado a partir de la vigencia del decreto relativo, para reformar y adicionar las leyes federales así como las constituciones y leyes locales, respectivamente, para proveer en forma congruente, real y pragmática las bases que en una descentralización y acción de fortalecimiento municipal se plantean en la Iniciativa. Por último, se establece como plazo prudente, tomando en cuenta la instrumentación que debe hacerse de las leyes fiscales relativas, que las contribuciones locales y las participaciones a que se refieren los incisos a) al c) de la Fracción IV, deberán percibirse por los Municipios a partir del 1o. de enero de 1984.

Por lo anterior, y con fundamento en la Fracción I del Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, me permito presentar a la consideración del H. Congreso de la Unión la presente:

INICIATIVA DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA
EL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN LOS
SIGUIENTES TERMINOS:

ARTICULO UNICO. Se reforma y adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

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

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

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan. Si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo por causa grave, será substituido por su suplente o se convocará a elecciones según lo disponga la Ley.

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

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y

los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

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

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito, e
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, en todo caso:

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

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para

que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

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

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

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

Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

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

titución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tienen a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

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

VIII. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

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

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

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

a) El gobernador substituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tengan distinta denominación.

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

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

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

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

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las Legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los Municipios.

IX. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus servidores se regirán por las leyes que con base en sus Constituciones expidan sus Legislaturas, tendientes al otorgamiento y garantía de los derechos mínimos de éstos, a la implantación de sistemas de servicio público de carrera, el acceso a la función pública, la estabilidad en el empleo, la protección al salario, la seguridad social y las normas que garanticen la eficacia en sus labores así como la solución jurisdiccional de controversias.

Las propias Legislaturas expedirán los estatutos legales que de acuerdo con las mismas normas regularán las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus servidores.

Los Municipios podrán celebrar convenios para que instituciones federales o estatales presten los servicios de seguridad social a sus trabajadores; y

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

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

TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al siguiente día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTICULO SEGUNDO. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en el plazo de un año computado a partir de la vigencia de este Decreto, procederán a reformar y adicionar las leyes federales así como las Constituciones y leyes locales, respectivamente, para proveer al debido cumplimiento de las bases que se contienen en el mismo. Las contribuciones locales y las participaciones a que se refieren los incisos a) al c) de la Fracción IV, se percibirán por los Municipios a partir del 1o. enero de 1984.

Reitero a ustedes las seguridades de mi más distinguida consideración.

SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION.

Palacio Nacional, a 6 de diciembre de 1982.

EL PRESIDENTE CONSTITUCIONAL
DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,
MIGUEL DE LA MADRID H.

LA INDUDABLE TRASCENDENCIA Y PESO POLÍTICO DE LA INICIATIVA PRESIDENCIAL EN ESTA MATERIA MUNICIPAL, PROPICIARON QUE EL ENTONCES SECRETARIO DE GOBERNACIÓN LIC. MANUEL BARTLETT DÍAZ COMPARECIERA EL 20 DE DICIEMBRE DE 1982, ANTE LA CÁMARA DE SENADORES A EXPLICAR LOS PORMENORES DE LA PROPIA INICIATIVA, EN DONDE EXPUSO:

Señor Presidente del Senado de la República,
señores senadores,
señoras y señores:

Comparezco ante ustedes, en acatamiento al Artículo 93 constitucional y de acuerdo a las instrucciones del Jefe del Ejecutivo, orientadas a fortalecer el sistema de separación de poderes, en la colaboración que establece nuestra norma suprema.

Invitado para ampliar las motivaciones de la iniciativa presidencial de reformas y adiciones al Artículo 115 constitucional, me permito iniciar esta presentación mencionando algunas palabras que

pronunciara el Presidente Miguel de la Madrid en su campaña electoral, que ejemplifican su determinación de impulsar el desarrollo del municipio mexicano:

"No basta que fortalezcamos a los gobiernos de los estados para poder cumplir las metas del desarrollo integral en su aspecto político, en su aspecto económico y en su aspecto social; debemos impulsar la institución del municipio libre otorgándole más facilidades, y con ellas más recursos para que asuma su responsabilidad. De otra forma, el gobierno municipal se vuelve un ejercicio de frustración en vez de ser un ejercicio de democracia y un ejercicio de gobierno eficaz. Nuestro municipio es todavía un ideal incumplido de la Revolución Mexicana. Es una de las formas de organización política y administrativa a la que no le hemos podido dar la vida, el vigor y la trascendencia que debe tener".

Esta iniciativa se funda en el resultado de la consulta popular que alimentó la campaña presidencial. En materia municipal se realizaron 63 reuniones, entre preparatorias, estatales, regionales y nacionales, en las que ciudadanos, presidentes y funcionarios municipales, representantes de medios de comunicación, abogados, economistas, administradores públicos y diversos especialistas presentaron cerca de 600 ponencias. Merced a este trabajo sin precedente se definió un catálogo de medidas para promover el fortalecimiento municipal; para democratizar los sistemas y procesos políticos del municipio y para planear su desarrollo, mejorar sus finanzas, implantar sistemas modernos de administración y distribuir mejor las competencias entre Federación, estados y municipios. Precisadas las expectativas, el Ejecutivo las atiende ahora con puntualidad democrática.

Nuestra Constitución, al estructurar el pacto federal, define los ámbitos de los niveles de gobierno y establece por tanto las bases de la vida municipal. La definición de esta última se

dió en una de las grandes deliberaciones del Congreso Constituyente de 1916-1917. El municipio libre, bandera de la revolución, quedó consagrado como forma jurídica pero su realización como forma de vida ha tenido que irse afirmando en el curso de la lucha del pueblo mexicano por lograr su desarrollo social y económico, indispensable para consolidar el pleno desarrollo político.

Sin embargo, establecida la institución, se mantuvo vigente el objetivo. Hemos logrado en México mantener una fructífera relación dialéctica entre norma y normalidad; entre el derecho como aspiración y como canal para el avance en todos los órdenes de la vida en común. Nuestra Constitución ha sido el gran instrumento que el pueblo se ha dado para su propia transformación. En ella superamos el modelo de un derecho estático. Además de satisfacer inquietudes vigentes, la Constitución ofrece opciones de cambio. En este marco se inscribe la iniciativa de Reforma Constitucional que hoy analizamos. Reformar la Constitución para reformar las estructuras municipales con los claros objetivos de democratización integral y descentralización de la vida nacional.

"Tenemos que enarbolar -ha dicho Miguel de la Madrid- con una posición de vanguardia, la demanda auténticamente municipal, para fortalecer a los ayuntamientos y para, de esa manera, cumplir el esquema revolucionario de tener tres niveles básicos de gobierno; el nacional, encomendándole al Gobierno Federal lo que realmente tenga esta dimensión; el estatal, para responsabilizarse de los estados libres y soberanos que han constituido la Federación mexicana, y el nivel municipal, que es la fórmula para integrar de manera más sólida la participación popular en las tareas no sólo de un gobierno municipal tradicional, sino de un gobierno municipal que se integre a las grandes tareas del desarrollo nacional."

Toda la complejidad actual de las relaciones humanas de convivencia, nace de la comunidad primaria. Es en la comunidad básica donde se entrelazan con mayor intensidad las relaciones de familia, comercio, trabajo, cultura, de organización original. Por eso la Polis dió su nombre a la política y la ciudad calificó al ciudadano.

La comunidad ha sido el centro de las aspiraciones colectivas, el ámbito más inmediato de las preocupaciones. Por eso el gran ciudadano de América, José Martí, veía en el municipio "la raíz y la sal de la libertad"; por eso el abanderado del constitucionalismo, Venustiano Carranza, proclamó al municipio como "la base del gobierno libre", y por eso Salvador Alvarado, apóstol social, encontró en éste el centro de "las libertades públicas".

En el gobierno municipal se identifican de manera directa y cotidiana muchos de los elementos que dan sentido a la vida de un estado. Ello explica que el Presidente de la Madrid se haya propuesto iniciar el proceso de democratización integral a partir de la base misma de la organización política nacional. Por múltiples razones, algunas justificables, hemos vivido en una especie de centralismos yuxtapuestos en que la Federación limita a los estados, y los estados a los municipios. Es preciso superar esta tendencia. Lo haremos confiriendo mayor vigor a la acción municipal, mejores instrumentos para afirmar su autonomía, mejores oportunidades al ciudadano para expresar su voluntad en las decisiones que orientan esa forma de organización en la que más intensamente viven y se interrelacionan todos los mexicanos.

Nuestra Constitución establece un sistema para su reforma que consigna la participación de la representación popular, la representación federativas y la totalidad de las legislaturas de los estados. Ello ofrece la mayor garantía para que las reformas representen el sentir global de la República y de sus partes, y con

ello, la certidumbre de que las normas que se establecen representen claramente la voluntad de la nación.

Por eso el Constituyente Permanente puede ampliar legítimamente las bases de la estructura y funciones del gobierno municipal, y hacerlo precisamente para instituir mayores garantías para la realización final del objetivo supremo del municipio libre.

El texto de la iniciativa, que paso a explicar en cada punto, recoge las ideas de descentralización de la vida nacional y de democratización integral de la sociedad, que Miguel de la Madrid ha convertido en parte sustancial de su acción de gobierno. Se propone vertebrar una vida municipal moderna para apuntalar el proceso de modernización del federalismo.

Con relación a la Fracción I, del Artículo 115, la iniciativa propone regular los procedimientos para la suspensión y desaparición de ayuntamientos, y para la suspensión o revocación de sus miembros. Debe quedar claro que esos procedimientos están consignados en la mayor parte de las constituciones locales, para responder a fenómenos reales que se dan en todo sistema político y han de ser regulados. Lo que la iniciativa persigue es establecer uniformidad en los criterios aplicables y superar aspectos incompatibles con la naturaleza de un estado democrático de derecho.

El panorama actual ofrece un mosaico de posibilidades y procedimientos para suspender o declarar desaparecidos los ayuntamientos, e incluso para la suspensión de sus miembros, que desborda lo que sería estrictamente recomendable y que, en ocasiones, ignora principios como la garantía de audiencia.

En términos generales puede decirse que, en cuanto a los procedimientos y autoridades competentes para alcanzar los efectos apuntados, algunas constituciones facultan a las legislaturas para tomar las decisiones correspondientes, en tanto que otras ha

cen que la responsabilidad sea compartida con el ejecutivo local. Se llega al caso de un precepto constitucional local que permite que el gobernador "soberana y discrecionalmente" designe a los ayuntamientos provisionales.

Por lo que hace a las causas de ese procedimiento excepcional, se encuentra también que las diversas constituciones prevén aspectos muy variados. Por otra parte, no siempre se distinguen con precisión las hipótesis de la suspensión y desaparición de los ayuntamientos, ni de la suspensión o revocación de sus miembros.

Este panorama permite apreciar las razones por las que conviene que la Constitución Federal establezca las bases que deberán aplicarse para la mayor seguridad jurídica de los gobernados y de sus representantes. De ahí que, en los párrafos tercero y cuarto que se propone adicionar a la Fracción I se introduzcan, para los casos mencionados, criterios homogéneos de competencia, quorum, garantía de audiencia y participación de los suplentes.

En un sistema jurídico no son admisibles los vacíos de poder. El legislador está obligado a prever las contingencias susceptibles de afectar la marcha normal de las instituciones y proveer los mecanismos adecuados para tales casos. En la vida de un estado democrático las situaciones de excepción también se deben resolver por la ley.

En esta materia debe tenerse en cuenta que las legislaturas de los estados, a las que confiere autoridad para pronunciarse en los casos excepcionales previstos, son órganos de integración plural, y que los consejos municipales deberán estar integrados, siempre, por los vecinos del municipio. Hay que recordar que la democracia no se protege con omisiones; se asegura con definiciones.

La Fracción II del texto propuesto ratifica, en primer término, el principio constitucional de la personalidad jurídica de los municipios. Además, incorpora a la Carta Magna el manejo de su patrimonio conforme a la Ley, evitándose de este modo interpretaciones incorrectas que se han dado en nuestra práctica institucional, incluso en el orden judicial, donde se ha puesto en tela de juicio, al no estar consignada en el texto constitucional, la capacidad jurídica del municipio para ejercer actos de dominio sobre su patrimonio.

La autonomía municipal es instancia de descentralización política, económica y administrativa, que guarda vínculos de coordinación con el estado, fundados en bases locales y en la Constitución Federal. Ese es el sentido del federalismo que permite la unidad en la diversidad. Así como la Federación estableció bases para delimitar las competencias locales, las legislaturas de los estados, en el marco de la Ley Fundamental establecen las bases que aseguren una auténtica autonomía municipal.

En este sentido de protección del ámbito municipal, la iniciativa preceptúa con toda claridad que los ayuntamientos estarán facultados, de acuerdo con las bases normativas que emanen de las legislaturas de los estados, para expedir "los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones".

Esta adición responde a la necesidad de establecer un marco regulador del desarrollo normativo de los ayuntamientos, dado que en la práctica se dan diversas circunstancias: Estados que no establecen base de coherencia para la reglamentación municipal y otras que determinan que la legislatura local deberá aprobar los bandos o reglamentos administrativos de los ayuntamientos, lo cual vulnera la autonomía municipal al restringir una facultad con

sustancial a su personalidad jurídica prevista en la Constitución Federal.

Es conveniente detallar, que la facultad asignada al municipio por el texto de la iniciativa, se refiera a la expedición de bandos de policía y reglamentos administrativos. Cabe subrayar que el reglamento, en sentido estricto, es un cuerpo normativo expedido por la autoridad administrativa para dar bases explícitas respecto a la aplicación o ejecución de una ley; es decir, presupone la preexistencia de una ley, la cual detalla y delimita. En el caso que nos ocupa, los reglamentos de los ayuntamientos no pormenorizan una ley, son reglamentos autónomos que norman por sí mismos determinadas relaciones o actividades del ámbito municipal. Sin embargo, en razón de la necesaria regulación para la unidad de las entidades y el establecimiento de bases que asignen garantías mínimas, se preceptúa que una ley general enmarque la expedición de los reglamentos municipales. Así se salvaguarda esta facultad municipal con base en criterios generales que aseguren los objetivos democráticos, económicos y sociales que demanda la nación.

Una laguna de nuestra Constitución Política es la indefinición de los servicios públicos que corresponde prestar a los municipios. La falta de precisión en torno a cuáles servicios deben correr a su cargo, impide la delimitación necesaria de las respectivas esferas de competencia. Esa falta de precisión, aunada a la evidente incapacidad de algunos ayuntamientos para prestar tales servicios, auspicia la absorción irrestricta de funciones por los gobiernos locales y por la Federación.

Por eso se ha juzgado indispensable, como se puede advertir en la iniciativa, determinar el mínimo de servicios que deben corresponder a los municipios, permitiéndose por razones prácticas el concurso de los estados cuando así fuere necesario.

De ahí, pues, que en la Fracción III se hable de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, y seguridad pública y tránsito.

Esta enumeración, obviamente, no es limitativa, ya que las legislaturas locales pueden agregar otros servicios públicos a cargo de los municipios, según las condiciones específicas que p^riven en cada entidad.

Es cierto que aún hoy existe una clara incapacidad de varios ayuntamientos para prestar algunos de los servicios señalados. Sin embargo, esta circunstancia no debe juzgarse como obstáculo para que todos ellos se estipulen en la disposición constitucional que nos ocupa. Nuestra Constitución -lo hemos señalado- es sólo el documento donde se consignan el conjunto de principios políticos y valores fundamentales, es meta y aspiración; ha sido y es un verdadero programa de acción que orienta el cauce de la nación.

Al establecer formalmente el campo de la acción municipal, el Presidente Miguel de la Madrid persigue que se acelere la dinámica que nos acerque al día en que todos los municipios del país se puedan hacer cargo de los servicios públicos prescritos en la Fracción III de la iniciativa presentada ante esta Soberanía.

La reestructuración de la economía municipal que contiene la iniciativa para promover la subsistencia y desarrollo de los municipios, se sustenta en la consulta popular y en el espíritu del Constituyente de Querétaro. La asamblea entera admitió, desde entonces, que la autonomía municipal solamente podría darse con cabal autonomía financiera.

Heriberto Jara, visionario sentenció: "No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada..."

No demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica,..."

Felix F. Palavicini expresó: "La ciudad libre en su origen municipal, es la ciudad que tiene todos los recursos para subsistir, que vive de sí misma; este fue el origen de las ciudades".

Hilario Medina advirtió: "¿De qué manera se establecerá el municipio libre, ya no como una promesa, sino como un hecho eficaz con toda su fuerza? Pues nada más, señores, que dándole su hacienda con toda su libertad".

Los constituyentes buscaban asegurar los recursos propios suficientes a los municipios para preservar su autonomía. La Comisión Dictaminadora del Congreso propuso que todos los impuestos estatales y municipales fuesen recaudados por el ayuntamiento, para entregar al estado la porción señalada por la legislatura; Machorro Narváez y Méndez, por su parte, sugirieron una clasificación correcta de los ingresos para el municipio; en tanto, Medina y Jara formularon un voto particular proponiendo que la hacienda de los ayuntamientos se formara de las contribuciones municipales necesarias para atender su ramos y del tanto que asignare el estado a cada municipio. Se impuso finalmente la tesis de Ugarte, contenida en el texto vigente de la Ley Fundamental, la cual preceptúa que los municipios administrarán libremente su hacienda y otorga a las legislaturas de los estados la facultad de imponer contribuciones a los ayuntamientos.

Por ello la presente iniciativa promovida por el señor Presidente Miguel de la Madrid, en su Fracción IV no solamente preserva el concepto originario del Artículo 115 que prescribe la libre administración de la hacienda por parte de los municipios, sino

que delimita en esta sola fracción todo el marco que ha de proteger la autonomía económica de las comunidades municipales, aglutinando todas las disposiciones relativas a sus finanzas. Este precepto, que es fórmula de descentralización, deslinda claramente las órbitas tributarias del municipio, reservándole los impuestos relacionados con la propiedad inmobiliaria, cumpliendo con una reiterada demanda de los ayuntamientos del país.

De este modo, la hacienda municipal se formará por: rendimientos de los bienes que le pertenezcan; contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y que los estados deberán determinar sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y planes que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados, y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

En los casos de incapacidad para la recaudación y la administración de tales contribuciones, la norma aclara que se podrán celebrar para ello convenios con el estado.

Por otra parte, la norma dispone que en materia de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y los ingresos derivados de la prestación de servicios municipales, las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecerlas. Así se protege la esfera de acción de las comunidades federadas para fortalecer a la municipalidad, la cual ha sido vulnerada por algunas leyes federales que conceden exención de impuestos y derechos estatales y municipios en favor de algunas instituciones oficiales.

Además, se prohíbe a las leyes locales establecer exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones. Sin embargo, como lo señala el Ejecutivo Federal en el proyecto, se exceptuó de estas reglas a los bienes del dominio público de la Federación, estados y municipios. Ello obedece a imperativas razones de orden público inherentes al régimen jurídico de estos bienes.

En el texto constitucional vigente, al estatuir genéricamente la libre administración de la hacienda municipal formada por las contribuciones señaladas por los legisladores de los estados, se permite que sean las propias legislaturas quienes aprueben tanto las leyes de ingresos como los presupuestos de egresos de los ayuntamientos.

Es ésta otra innovación fundamental, ya que con el texto propuesto, consecuente con el principio constitucional de que toda contribución debe ser impuesta por la ley, se determina que el ingreso sea aprobado por la legislatura local como ha sucedido en la tradición federalista nacional desde 1824 y en tanto los presupuestos de egresos conciernen exclusivamente a los ayuntamientos en base a sus ingresos disponibles. Ello significa un importante avance en la consolidación de la autonomía financiera municipal.

Si bien es cierto que en el texto vigente del Artículo 115 constitucional, en su Fracción IV, se establece la competencia para que los estados y municipios expidan las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas necesarias para dar cumplimiento a los fines expresados en el párrafo tercero del Artículo 27 de la Constitución, en cuanto a centros urbanos, también lo es que esta disposición no precisa las actividades que en la materia deberán realizar los dos niveles de gobierno a que se refieren. Por ello, en la iniciativa que nos ocupa se establece la necesidad de dotar al municipio del apoyo jurídico necesario para que lleve a

cabo las tareas de planeación y atender a su crecimiento racional para que pueda darse un desarrollo urbano adecuado a las necesidades de cada comunidad.

En la Fracción V que nos ocupa, congruente con lo señalado, se dan las bases para que los municipios formulen, aprueben y administren sus planes de desarrollo urbano municipal. Estos no son sino los instrumentos donde se define la utilización del territorio del municipio, donde se establecen los mecanismos técnicos, jurídicos y administrativos para resolver las necesidades urbanas de la localidad, se preve a su futuro crecimiento ordenado y, en consecuencia, se puedan lograr cada vez mejores condiciones de vida para sus pobladores.

Por tanto, el plan de desarrollo urbano contiene la definición de una serie de objetivos, metas políticas y programas a implementar a corto, mediano y largo plazo.

Como es comprensible, cada plan municipal tiene sus características propias, de acuerdo a las condiciones particulares de cada municipio, pero, sobre todo, de acuerdo a los recursos humanos naturales y económicos con que cuenta.

Es por ello que la iniciativa recoge en esta fracción uno de los principios básicos que inspiran la reforma municipal, a fin de fortalecerla y que las autoridades de los ayuntamientos cuenten con un instrumento de gestión y administración que les brinde los medios necesarios para lograr un desarrollo más armónico, más equilibrado y, sobre todo, más acelerado.

Como señaló durante su campaña el entonces candidato Miguel de la Madrid Hurtado: "Todo proceso de desarrollo debe asentarse en el municipio. Este organismo base necesita ser fortalecido, no sólo con la transmisión de recursos financieros, sino mediante los elementos necesarios para hacer de él un órgano ac-

tivo que participe en la planeación, programación, ejecución y evaluación de los programas de desarrollo".

Por lo tanto, con este apoyo jurídico constitucional, los municipios a través de sus planes municipales de desarrollo urbano debidamente instrumentados, podrán realizar sus funciones con un elemento de planeación, en beneficio de los habitantes del municipio.

De aprobarse, pues, la reforma que se propone en esta fracción, se dará un paso firme para garantizar debidamente los derechos del municipio y para lograr la debida coordinación de esfuerzos en los tres niveles de gobierno en materia de desarrollo urbano.

El texto vigente de nuestra Constitución Federal adopta el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de municipios que tengan una población de 300 mil habitantes o más. El propósito originario fue el de aplicación en municipios más densamente poblados, y por lo tanto más urbanos, donde la pluralidad ideológica se haría presente. Además, se consideró que únicamente dicho volumen poblacional posibilitaría la operancia del sistema de representación proporcional.

En un recorrido intenso y extensivo por todo el país en su campaña electoral, el Licenciado Miguel de la Madrid conoció, de gruós y sectores, la demanda popular de revisar las órbitas de facultades de los tres niveles de gobierno para consolidar un federalismo más acorde con nuestro avance económico y social; de establecer pesos y contrapesos al ejercicio del poder, para que se beneficie el sistema en su conjunto. De ahí el imperativo de fortalecer el desarrollo político de las comunidades municipales.

Siendo uno de estos reclamos la ampliación de los cauces participativos de las minorías desde la más desarrollada comuni-

dad municipal hasta el más modesto cabildo, el Ejecutivo Federal llegó a la convicción de que debe suprimirse el límite demográfico de referencia, para adoptar el requerimiento de fortalecer el pluralismo sin límite alguno.

En efecto, a la fecha únicamente 36 municipios del país rebasan la cifra de 300 mil habitantes, lo que no sucede con los 2 mil 341 restantes. Es preciso superar esta limitante. Debemos consumir esta nueva conquista con responsabilidad cívica, con imaginación política con el esfuerzo de un pueblo que está preparado para dar mayores y mejores pasos en la consecución de la democratización integral, a partir de la célula básica de nuestra democracia.

El Presidente Miguel de la Madrid está decidido a impulsar la representación de las minorías en la totalidad del plano municipal; a que las planillas de candidatos a presidente municipal, regidores y síndicos, contengan todas las opciones que el pueblo determine; a que intensifiquemos nuestro esfuerzo para que todas las comunas de la nación reflejen las principales corrientes de opinión y de interés para así conferir a los ayuntamientos, que son las instancias primarias de vinculación inmediata del gobierno con la comunidad, las mejores condiciones para posibilitar un más alto grado de consenso entre gobernantes y gobernados. El sistema propuesto en la iniciativa que somete a su alta consideración el Ejecutivo de la nación, contribuirá vigorosamente a materializar este requerimiento de enriquecer ideológica y políticamente a la comunidad municipal.

El texto original del Artículo 123 facultaba al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados para expedir leyes sobre el trabajo, "fundadas en las necesidades de cada región". La expansión legislativa a que dió lugar el precepto y la desigualdad

en cuanto a los derechos de los trabajadores de las diferentes entidades federativas, fueron la causa de la Reforma de 1929 que hizo federal a la legislación en materia laboral.

La doctrina mexicana ha discutido si, en el caso de las relaciones laborales entre los estados y los municipios con sus servidores, son aplicables los términos del Apartado A a los del Apartado B del Artículo 125 Constitucional. Considerando que la tesis del estado-patrón ya está superada, no parecería aplicable el Apartado A; considerando la naturaleza de la relación entre los poderes locales y los federales, tampoco parece procedente la aplicación del Apartado B.

En virtud de lo anterior, las entidades federativas han dictado leyes del servicio civil en que regulan de muy diversas formas la relación de trabajo con sus servidores. Por esto mismo, el Ejecutivo ha considerado necesario establecer principios generales para que los estados legislen conforme a bases mínimas que habrán de fundarse en la supremacía de la Constitución y del Artículo 123. La iniciativa del Ejecutivo de adicionar con una Fracción X el Artículo 115 persigue la protección de los derechos laborales de aproximadamente un millón de trabajadores al servicio de los estados y de los municipios.

El régimen de la Revolución debe garantizar que todo trabajador mexicano disfrute de estabilidad en el empleo, de protección al salario, de seguridad social y de las demás normas que garanticen la eficacia en sus labores y su protección en toda controversia. Esta adición propuesta por el Presidente De la Madrid llena un vacío y asegura la justicia social para todos los trabajadores al servicio de los estados y municipios. El avance social que entraña es de grandes dimensiones.

En relación a la proposición de la Fracción X en el sentido de que la Federación y los estados, en los términos de la ley, po

drán convenir la asunción por parte de los estados del ejercicio de funciones, la ejecución y operación de obras y la presentación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario. Podemos afirmar que éste es un procedimiento que institucionaliza el fortalecimiento del federalismo.

Asimismo, los estados deberán atender la voluntad de los municipios en los compromisos que contraigan con la Federación a través de convenios suscritos entre ambos.

Estas acciones, de esencia descentralizadora, vigorizan el pacto federal y fortalecen la vida municipal. Esto es posible gracias a nuestro régimen político de organización: El federal. Por él son fácilmente deslindables las jurisdicciones de un municipio, de un estado, y de la Federación que representa el interés nacional conjunto.

Los intereses locales y nacionales están localizados entre sí. Es esta liga la que reafirma el valor del sistema federal asentado en la distribución equitativa de las actividades económicas, políticas y administrativas entre todas las partes que lo forman.

Los convenios entre Federación, estados y municipios, a través del Convenio Unico de Coordinación, forman parte del proceso de descentralización de la vida nacional, que es uno de los postulados básicos de la doctrina revolucionaria del señor Presidente Miguel de la Madrid. Tratan de acercar la toma de decisiones de las acciones públicas a donde se han de realizar y se busca que la responsabilidad de su ejecución esté localizada, cada vez más, en el lugar de su ejecución, ya que un país de la dimensión, complejidad y densidad como el nuestro, no puede seguir manejado a través de un proceso centralizado de decisiones.

Los convenios se concretan en una enorme variedad de acciones y programas que van desde la complementación económica,

industrial, comercial y financiera, hasta el apoyo para rescatar a los sectores y regiones marginados, con el concurso de todos, para incorporarlos al esfuerzo general y brindarles mejores niveles de bienestar.

Ya se ha manifestado en todos los foros que el proceso de desarrollo debe asentarse en el municipio. Este organismo base debe ser fortalecido, no sólo con la transmisión de recursos financieros, sino mediante los elementos necesarios para hacer de él un órgano activo que participe en la planeación, programación, ejecución y evaluación de los programas de desarrollo. El gasto municipal debe reestructurarse para integrarlo a la planeación nacional.

De esta manera los ayuntamientos podrán intervenir más en el fomento de actividades productivas, en la creación de empleos y, básicamente, para consolidar su capacidad de organización y realización.

El fortalecimiento del federalismo trata de hacer más vigorosa la participación de los estados en las tareas del desarrollo regional, por lo que a través de los Convenios Unicos de Coordinación se busca obtener nuevos esquemas de distribución de competencias entre la Federación, los estados y los municipios.

Al darle rango constitucional a la facultad municipal de celebrar convenios con los otros niveles de gobierno, se avanza definitivamente en la posibilidad de instrumentar un federalismo moderno, que respetando la dimensión política esencial, permite la integración de esta entidad fundamental en el proceso de un desarrollo técnico, eficiente y planificado.

Señoras y señores:

Es ésta una iniciativa trascendental del gobierno del Presidente Miguel de la Madrid. Servirá sin duda para fortalecer al munic-

pio y lograr el aprovechamiento integral del trabajo y de los esfuerzos de toda nuestra población, así como de nuestros recursos naturales, materiales, técnicos y financieros.

Con un nuevo marco institucional del municipio y las medidas de acción planificadora, se alentará la actividad económica en la provincia, fuente de riqueza aún inexplorada e inexplorada.

El fortalecimiento municipal es una de las grandes soluciones a los problemas nacionales. Permitirá arraigar a la población a sus lugares naturales, disminuyendo la emigración hacia las ciudades congestionadas y eliminando la configuración centralizada de la actividad y del poder para dar paso a una configuración que llene los espacios desperdiciados de nuestra nación.

El municipio libre es la base de la descentralización de la vida nacional, una de las estrategias decisivas de la política del gobierno actual.

Las reformas al Artículo 115 otorgan al municipio una mayor capacidad de gobierno y administración, que le permiten organizar la actividad económica, política y cultural en el ámbito de su territorio. Constituyen, así, una verdadera renovación de las estructuras del país, capaz de asegurar un futuro abierto a nuestras necesidades de crecimiento y desarrollo social.

El fortalecimiento del municipio asegura el desarrollo más armonioso del país, al atenuar las enormes diferencias que existen actualmente en el nivel de productividad y en los recursos de los diversos municipios.

TURNADA QUE FUE LA INICIATIVA A LAS COMISIONES UNIDAS PRIMERA DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, SEGUNDA DE GOBERNACIÓN Y PRIME

RA DE PLANEACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, ÉSTAS, CON FECHA 27 DE DICIEMBRE DE 1982, EMITIERON SU DICTAMEN, SEÑALANDO, ENTRE OTROS IMPORTANTES RAZONAMIENTOS:

"... El Senado de la República hace suya la Iniciativa Presidencial por su tendencia a concretizar los anhelos democráticos que siempre nos han inspirado, para cuya realización contamos hoy día con larga experiencia de vida municipal, con decisión y entusiasmo de participación popular y con decisiones para dignificar nuestra existencia, nuestra libertad y la igualdad perseguida para todos los mexicanos.

Este dictamen ha tomado en cuenta la Iniciativa del ciudadano Presidente de la República, así como también los preceptos vertidos por el C. Secretario de Gobernación en su comparecencia ante la Asamblea de esta Cámara, e igualmente ha ponderado las interrogantes planteadas por diversos miembros de la propia Cámara.

El Artículo 115 que se propone guarda el mismo espíritu y la misma esencia que el texto aprobado por el Constituyente Social de 1917; sus principios totales continúan vigentes; lo importante de la Reforma estriba en dos aspectos sobresalientes: el reconocimiento de mayores facultades y atribuciones a los Ayuntamientos de los Municipios y la reestructuración lógica del precepto para exponer con detalle y claridad las innovaciones que se pretenden.

Em términos generales, las comisiones que suscriben advierten que en su conjunto la Iniciativa de reformas al Artículo 115 de la Constitución, enviada por el Ejecutivo Federal a esta Cáma-

ra, marca un hito en el desarrollo histórico de la organización política y administrativa del país en lo que se refiere a la forma de estructuras y organizar a la célula básica de la República, que es el municipio libre. En efecto, el fortalecimiento municipal que propone la Iniciativa está lejos de ser un recurso retórico o de planteamiento de carácter meramente semántico, sino que constituye un texto normativo que da las bases de orden material y económico para que el municipio pueda desenvolverse en los demás órdenes de la vida colectiva, como son el político, el social y el cultural.

Estas comisiones han hecho suyos los argumentos básicos de la exposición de motivos de la Iniciativa Presidencial y comparan plenamente la filosofía política y jurídica que los orienta, y estiman de gran relieve cada uno de los apoyos doctrinarios e ideológicos con que se explican y legitiman las reformas propuestas a los diversos apartados del precepto constitucional que se pretende modificar."

ENVIADA POR EL SENADO LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO RELATIVA A LAS REFORMAS DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL, SE TURNÓ EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS A LAS COMISIONES UNIDAS DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE PROGRAMACIÓN, PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA, LAS QUE EN SU DICTAMEN SEÑALARON:

"... El Municipio Libre es, sin duda alguna, la célula social, política y económica que a través de nuestra historia ha sido baluarte de costumbres y adalid del cambio; en todos y cada uno de los Municipios que integran la República Mexicana, hay una parte de la historia nacional.

Los Ayuntamientos sostienen un contacto directo con la ciudadanía, normalmente mayor que el que ejercen otras autoridades a nivel estatal y federal y por ello, son quienes aportan experiencias recientes que sirven de fundamento de la actividad política informada y consciente.

La realidad ha desfasado la acción municipal por lo que ahora habrá de recorrer un largo camino para convertir en verdad operativa el postulado constitucional que define al Municipio como la unidad básica de nuestra organización política y social; incorporándose en las mejores condiciones posibles a la lucha por el desarrollo integral de la Nación.

Expresada la voluntad política de abandonar los modelos centrales que pudieran haberse configurado en diversos órdenes y de fincar las bases reales del desarrollo integral, mal podría soslayarse la necesidad de fortalecer la instancia municipal y la estatal, a cuyo efecto necesariamente la Federación debe, en todo momento, con pleno respeto a sus autonomías, revisar la propia y, previo consenso ya expresado en la consulta popular, proponer las nuevas reglas de convivencia que hará posible servir mejor a la comunidad, principio y fin de la actividad gubernamental.

El dictamen elaborado por el H. Senado de la República, modificó la Iniciativa presidencial en los términos expresados en dicho documento, atendiendo a razonamientos que esta Comisión estima válidos y por ende los hace propios, y habida cuenta de que a esta Cámara de Diputados se presentaron con antelación Iniciativas de los Congresos de los Estados de Tlaxcala, México, Baja California Sur y Michoacán, solicitando que las Legislaturas de los Estados expedieran las leyes laborales para regular tal relación con sus trabajadores, así como una Iniciativa de los miembros del Partido Revolucionario Institucional ante la "LI" Legislativa para determinar los conceptos de ingreso que conforman la

Hacienda Municipal, estas Comisiones estiman que dichas iniciativas encuentran su desahogo en el dictamen que hoy se emite.

Establecer en nuestra Carta Magna el procedimiento a seguir en el caso de destitución de ayuntamientos, otorgándoles el derecho de defensa a título colectivo o individual, a juicio de las Comisiones es proveer de estabilidad a las comunas y respetar a ultranza el voto popular. Por cuanto a revocar el mandato de uno de sus miembros, debe entenderse esta facultad referida a aquellas personas que desempeñan un cargo por nombramiento o designación.

La fijación de un mínimo de servicios públicos a prestarse por los Municipios, así como la posibilidad de coordinarse con otros Municipios y contar con el auxilio gubernamental, clarifica el área de acción de estas autoridades que, unificadas, estarán en posibilidad no sólo de atender servicios básicos, sino de planificar desarrollos regionales que presenten soluciones a su problemática urbana, tenencia de la tierra, vigilancia del suelo y fijación de reservas territoriales y ecológicas, entre otras.

La determinación de los impuestos cuya recaudación beneficiará al Municipio, así como de ciertos derechos, no hace limitativos los renglones de ingresos y sí permite, inicialmente, conocer con certeza las fuentes primarias propias e intocables del haber municipal, estableciendo la posibilidad de convenir con el Estado que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la recaudación de esas contribuciones. Rasgo importante de su autonomía es que sus Presupuestos de Egresos serán aprobados internamente por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

En concepto de estas Comisiones debe destacarse que la Iniciativa Presidencial amplía el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos Municipales a todos los

Municipios, sin importar el volumen de su población, lo que mereció la congratulación de la H. Cámara de Senadores y a cuyo reconocimiento se suma esta Representación Popular.

Es su convicción, la de los Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, haciendo suyos los conceptos del primer Mandatario del País de respeto escrupuloso a los derechos laborales y a la autodeterminación e independencia de las organizaciones de los trabajadores, mantener su condición laboral y la vigencia de sus derechos sindicales, como lo preserva en forma irrestricta el apartado B) del Artículo 123 Constitucional.

Por lo anterior y con fundamento en lo dispuesto en los Artículos 71, 72 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 54, 56 y 64 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 87, 88 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, someten a la consideración de esta Honorable Asamblea, el siguiente proyecto de Decreto...

(EN EL PROYECTO DE DECRETO SOMETIDO A LA CONSIDERACION DE LA ASAMBLEA, NO SUFRE MODIFICACIONES EL TEXTO DEL QUE FUE TURNADO POR LA CAMARA DE SENADORES)"

EL 29 DE DICIEMBRE DE 1982, SE APROBARON EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS LAS REFORMAS PROPUESTAS EN LA INICIATIVA PRESIDENCIAL, TURNADA A LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS PARA LOS EFECTOS DE LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN.

EL 10. DE FEBRERO DE 1983, LA TERCERA COMISIÓN DE TRABAJO DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, PRESENTÓ ANTE EL PLENO EL DICTAMEN CON PROYECTO DE DECLARATORIA SOBRE ESTAS REFORMAS, SIENDO PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 3 DE FEBRERO DE 1983.

POR CUANTO HACE A LA ENTRADA EN VIGOR DE TAN IMPORTANTES MODIFICACIONES CONSTITUCIONALES, LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS DEL CORRESPONDIENTE DECRETO INDICARON:

"ARTICULO PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al siguiente día de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

ARTICULO SEGUNDO. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en el plazo de un año computado a partir de la vigencia de este Decreto, procederán a reformar y adicionar las leyes federales así como las Constituciones y leyes locales, respectivamente, para proveer al debido cumplimiento de las bases que se contienen en el mismo. Las contribuciones locales y las participaciones a que se refieren los incisos a) al c) de la fracción IV, se percibirán por los Municipios a partir del 1o. de enero de 1984."

- LA NOVENA REFORMA (DIARIO OFICIAL DEL 17 DE MARZO DE 1987), TUVO COMO OBJETO CAMBIAR AL ARTÍCULO 116 ALGUNAS CUESTIONES QUE REGULAN ASUNTOS PROPIOS DE LOS ESTADOS, Y DE ESTA MANERA QUEDA-

RA EL 115 EXCLUSIVAMENTE PARA REGULAR LA MATERIA MUNICIPAL.

POR VIRTUD DE ESTA REFORMA, EL PRECEPTO CITADO SE INTEGRÓ EN OCHO FRACCIONES Y ES COMO ACTUALMENTE ESTÁ EL TEXTO VIGENTE.

SE HA CRITICADO POR ALGUNOS CONSTITUCIONALISTAS ESTA REFORMA, POR TRATARSE DE CUESTIONES MERAMENTE FORMALES, SIN QUE SE HAYA TOCADO EL FONDO DEL CONTENIDO DEL PRECEPTO; SIN EMBARGO, ESTIMAMOS QUE DADA LA IMPORTANCIA QUE LA VIDA MUNICIPAL HA ADQUIRIDO PARA EL PAÍS, HA SIDO PRUDENTE QUE EL ARTÍCULO 115 REGULE SOLAMENTE ESTOS ASUNTOS DE ORDEN MUNICIPAL Y, POR ELLO, CREEMOS QUE FUE ADECUADA LA REFORMA PARA SUPRIMIRLE O TRANSFERIR A OTROS PRECEPTOS LO QUE NO ERA ESTRICTAMENTE MATERIA MUNICIPAL.

4. OTROS ARTICULOS CONSTITUCIONALES QUE REGULAN LA ACTIVIDAD DEL MUNICIPIO.

EL CONSTITUYENTE DE 1917 OTORGÓ AL MUNICIPIO UNA POSICIÓN DE RELEVANCIA EN EL ORDENAMIENTO SUPREMO, POR ELLO MÚLTIPLES ARTÍCULOS HABLAN Y ESTABLECEN CUESTIONES RELATIVAS AL MUNICIPIO, TODA VEZ QUE LA COMPLEJA VIDA DE LAS COMUNAS LE HACEN APARECER EN LA VIDA SOCIAL DE LA REPÚBLICA COMO EL CENTRO Y BASE DE UNA MULTIPLICIDAD DE FENÓMENOS JURÍDICOS, POLÍTICOS, ECONÓMICOS Y SOCIALES.

ASÍ, EL ARTÍCULO 30. EN SU PRIMER PÁRRAFO, CLARAMENTE SEÑALA LA CORRESPONSABILIDAD DE LA FEDERACIÓN, ESTADOS Y MUNICIPIOS EN LA IMPARTICIÓN DE LA EDUCACIÓN. LA FRACCIÓN IX DEL PROPIO ARTÍCULO 30. ESTABLECE QUE EL CONGRESO DE LA UNIÓN EXPEDIRÁ LAS LEYES NECESARIAS DESTINADAS A DISTRIBUIR LA FUNCIÓN SOCIAL EDUCATIVA ENTRE LA FEDERACIÓN, LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS.

EL ARTÍCULO 50. CONSTITUCIONAL INDICA LA OBLIGATORIEDAD DEL DESEMPEÑO DE LOS CARGOS CONCEJILES Y LOS DE ELECCIÓN POPULAR DIRECTA O INDIRECTA, COMO LO SEÑALA PRECISAMENTE EL CUARTO PÁRRAFO.

EL ARTÍCULO 16, PÁRRAFO SEGUNDO, AL ESTABLECER LOS MECANISMOS QUE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ESTÁN OBLIGADAS A SEGUIR EN CUANTO A VISITAS DOMICILIARIAS, IMPLÍCITAMENTE AFECTA AL MUNICIPIO EN SU CARÁCTER DE AUTORIDAD, POR LO QUE LO DESTACAMOS COMO UN PRECEPTO RELACIONADO CON LA INSTITUCIÓN MUNICIPAL.

EN ESTE MISMO ORDEN DE IDEAS, EL ARTÍCULO 21, EN LA SEGUNDA PARTE DEL PRIMER PÁRRAFO, SEÑALA QUE COMPETE A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA (POR LO TANTO, TAMBIÉN AL MUNICIPIO), LA APLICACIÓN DE SANCIONES POR LAS INFRACCIONES DE LOS REGLAMENTOS GUBERNATIVOS Y DE POLICÍA, LAS QUE ÚNICAMENTE CONSISTIRÁN EN MULTA O ARRESTO HASTA POR TREINTA Y SEIS HORAS. PERO SI EL INFRACTOR

NO PAGARE LA MULTA QUE SE LE HUBIERE IMPUESTO, SE PERMUTARÁ ÉSTA POR EL ARRESTO CORRESPONDIENTE QUE NO EXCEDERÁ EN NINGÚN CASO DE TREINTA Y SEIS HORAS. SIGUE SEÑALANDO EL PRECEPTO QUE, SI EL INFRACTOR FUESE JUBILADO, OBRERO O TRABAJADOR, NO PODRÁ SER SANCIONADO CON MULTA MAYOR DEL IMPORTE DE SU JORNAL O SALARIO DE UN DÍA. TRATÁNDOSE DE TRABAJADOR NO ASALARIADO, LA MULTA NO EXCEDERÁ DEL EQUIVALENTE A UN DÍA DE SU INGRESO.

ESTE PRECEPTO ES DE GRAN IMPORTANCIA EN MATERIA MUNICIPAL, YA QUE LAS SANCIONES PREVISTAS EN LOS BANDOS Y REGLAMENTOS MUNICIPALES DEBERÁN ACATAR AL PIE DE LA LETRA LAS REGLAS CONSTITUCIONALES EN ESTA MATERIA.

EL ARTÍCULO 27 EN VARIAS DE SUS PARTES SEÑALA CUESTIONES QUE INCUMBEN AL MUNICIPIO.

LA FRACCIÓN VI DEL PRECEPTO ESTABLECE QUE LOS ESTADOS, EL DISTRITO FEDERAL Y LOS MUNICIPIOS TENDRÁN PLENA CAPACIDAD PARA ADQUIRIR Y POSEER TODOS LOS BIENES RAÍCES NECESARIOS PARA LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

ESTE PROPIO PRECEPTO, EN FORMA GENÉRICA, ESTABLECE PARA EL ESTADO, EN SUS TRES NIVELES DE GOBIERNO, UNA SERIE DE FACULTADES DE CONTROL TERRITORIAL, DE DESARROLLO URBANO, ASENTAMIENTOS

HUMANOS, ASÍ COMO DE CUIDADO ECOLÓGICO Y DE LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE. EN ESTE CONTEXTO EL MUNICIPIO PARTICIPA EN LOS TÉRMINOS QUE LAS LEYES ESPECÍFICAS LE SEÑALAN.

FINALMENTE, EN EL ARTÍCULO 27, ENCONTRAMOS LA BASE CONSTITUCIONAL QUE REGULA LO RELATIVO A EXPROIACIONES, MATERIA EN LA QUE LOS MUNICIPIOS FRECUENTEMENTE INTERVIENEN, DEBIENDO ACATAR POR ENDE, EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL.

EL ARTÍCULO 31 DE LA CONSTITUCIÓN, EN SUS FRACCIONES II Y IV, INDICAN COMO OBLIGACIONES DE LOS MEXICANOS ASISTIR EN LOS DÍAS Y HORAS DESIGNADOS POR EL AYUNTAMIENTO DEL LUGAR EN QUE RESIDAN PARA RECIBIR INSTRUCCIÓN CÍVICA Y MILITAR, QUE LOS MANTENGA APTOS EN EL EJERCICIO DE SUS DERECHOS CIUDADANOS, DISTROS EN EL MANEJO DE LAS ARMAS Y CONOCEDORES DE LA DISCIPLINA MILITAR; A SU VEZ LA FRACCIÓN III, SEÑALA COMO OBLIGACIÓN DE LOS MEXICANOS CONTRIBUIR PARA LOS GASTOS PÚBLICOS, ASÍ DE LA FEDERACIÓN, COMO DEL ESTADO Y MUNICIPIO EN QUE RESIDAN, DE LA MANERA PROPORCIONAL Y EQUITATIVA QUE DISPONGAN LAS LEYES.

EN EL ARTÍCULO 36 FRACCIÓN I Y FRACCIÓN V, SE ESTABLECEN OBLIGACIONES PARA LOS CIUDADANOS DE LA REPÚBLICA, COMO SON INSCRIBIRSE EN EL CATASTRO DE LA MUNICIPALIDAD, MANIFESTANDO LA PROPIEDAD QUE TENGAN, Y LA INDUSTRIA, PROFESIÓN O TRABAJO DEL QUE SUBSISTAN.

EN LA FRACCIÓN V, SE ESTABLECE LA OBLIGACIÓN DE LOS CIUDADANOS DE LA REPÚBLICA PARA DESEMPEÑAR LOS CARGOS CONCEJILES DEL MUNICIPIO DONDE RESIDAN.

EN MATERIA POLÍTICA, EL ARTÍCULO 41 DEL ORDENAMIENTO SUPREMO, SEÑALA EN SU SEXTO PÁRRAFO, QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES TENDRÁN DERECHO A PARTICIPAR EN LAS ELECCIONES ESTATALES Y MUNICIPALES.

AL ESTABLECER LAS FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EL ARTÍCULO 73 CONSTITUCIONAL, EN VARIAS DE SUS FRACCIONES ALUDE A CUESTIONES QUE ATAÑEN AL MUNICIPIO. LA FRACCIÓN XXV LE OTORGA COMPETENCIA PARA DICTAR LEYES ENCAMINADAS A DISTRIBUIR CONVENIENTEMENTE ENTRE LA FEDERACIÓN, LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN EDUCATIVA.

LA FRACCIÓN XXIX, ÚLTIMO PÁRRAFO, INDICA QUE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARTICIPARÁN EL RENDIMIENTO DE LAS CONTRIBUCIONES ESPECIALES ALLÍ SEÑALADAS, EN LA PROPORCIÓN QUE LA LEY SECUNDARIA DETERMINE. LAS LEGISLATURAS LOCALES, SEÑALA EL PRECEPTO, FIJARÁN EL PORCENTAJE CORRESPONDIENTE A LOS MUNICIPIOS, EN SUS INGRESOS POR CONCEPTO DE IMPUESTOS SOBRE ENERGÍA ELÉCTRICA.

LA FRACCIÓN XXIX-C, INDICA COMO FACULTAD DEL CONGRESO, EXPEDIR LAS LEYES QUE ESTABLEZCAN LA CONCURRENCIA DE LA FEDERACIÓN, ESTADOS Y MUNICIPIOS EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

EN LA FRACCIÓN XXIX-G, SE SEÑALA LA FACULTAD DEL CONGRESO PARA EXPEDIR LEYES QUE ESTABLEZCAN LA CONCURRENCIA DE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO EN MATERIA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y DE PROTECCIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO.

EN EL ARTÍCULO 108 CONSTITUCIONAL SE ESTABLECEN LAS CUESTIONES RELATIVAS A LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EN LA MATERIA QUE NOS OCUPA, EL PRECEPTO SEÑALA EN SU PÁRRAFO FINAL, QUE LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA PRECISARÁN PARA LOS EFECTOS DE SUS RESPONSABILIDADES EL CARÁCTER DE SERVIDORES PÚBLICOS DE QUIENES DESEMPEÑEN EMPLEO, CARGO O COMISIÓN EN LOS ESTADOS Y EN LOS MUNICIPIOS.

DESDE LUEGO QUE EL ARTÍCULO 115 ES EL PRINCIPAL PRECEPTO CONSTITUCIONAL QUE SE REFIERE AL MUNICIPIO. AQUÍ SOLAMENTE LO ENUNCIAREMOS YA QUE EN OTROS APARTADOS DE ESTE TRABAJO SE DETALLA CON AMPLITUD SU CONTENIDO Y ALCANCE.

EL ARTÍCULO 116 EN SU FRACCIÓN VI, FACULTA A LA FEDERACIÓN Y A LOS ESTADOS EN LOS TÉRMINOS DE LEY, PARA CONVENIR LA ASUN-

CIÓN POR PARTE DE ÉSTOS DEL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES, LA EJECUCIÓN Y OPERACIÓN DE OBRAS Y LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS CUANDO EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL LO HAGA NECESARIO. DE IGUAL MANERA SEÑALA QUE LOS ESTADOS ESTARÁN FACULTADOS PARA CELEBRAR ESOS CONVENIOS CON SUS MUNICIPIOS, A EFECTO DE QUE ÉSTOS ASUMAN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS O LA ATENCIÓN DE LAS FUNCIONES A LAS QUE SE REFIERE EL PÁRRAFO ANTERIOR.

EL ARTÍCULO 107 EN SU FRACCIÓN VIII, PRECISA QUE LOS ESTADOS NO PODRÁN, EN NINGÚN CASO, CONTRAER, DIRECTA O INDIRECTAMENTE OBLIGACIONES O EMPRÉSTITOS CON GOBIERNOS DE OTRAS NACIONES, CON SOCIEDADES O PARTICULARES EXTRANJEROS, O CUANDO DEBAN PAGAR SE EN MONEDA EXTRANJERA O FUERA DEL TERRITORIO NACIONAL. AGREGA, QUE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS NO PODRÁN CONTRAER OBLIGACIONES O EMPRÉSTITOS, SINO CUANDO SE DESTINEN A INVERSIONES PÚBLICAS PRODUCTIVAS, INCLUSIVE LOS QUE CONTRAIGAN ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS PÚBLICAS, CONFORME A LAS BASES QUE ESTABLEZCAN LAS LEGISLATURAS EN LA LEY Y POR LOS CONCEPTOS Y HASTA POR LOS MONTOS QUE LAS MISMAS FIJEN ANUALMENTE EN LOS RESPECTIVOS PRESUPUESTOS.

FINALMENTE, EL ARTÍCULO 130 CONSTITUCIONAL EN VARIOS DE SUS APARTADOS ESTABLECE ATRIBUCIONES Y OBLIGACIONES PARA EL MUNICIPIO. EN EFECTO, EN EL PÁRRAFO DÉCIMO PRIMERO DEL PRECEPTO SE

INDICA QUE EL ENCARGADO DE CADA TEMPLO, EN UNIÓN DE DIEZ VECINOS MÁS, AVISARÁ A LA AUTORIDAD MUNICIPAL, QUIEN ES LA PERSONA QUE ESTÁ A CARGO DEL REFERIDO TEMPLO. TODO CAMBIO SE AVISARÁ POR EL MINISTRO QUE CESE, ACOMPAÑADO DEL ENTRANTE Y DIEZ VECINOS MÁS. LA AUTORIDAD MUNICIPAL, BAJO PENA DE DESTITUCIÓN Y MULTA HASTA DE MIL PESOS PARA CADA CASO, CUIDARÁ DEL CUMPLIMIENTO DE ESTA DISPOSICIÓN.

AGREGA TAMBIÉN EL PRECEPTO QUE LA AUTORIDAD MUNICIPAL BAJO LA MISMA PENA -DESTITUCIÓN Y MULTA HASTA DE MIL PESOS- LLEVARÁ UN LIBRO DE REGISTRO DE LOS TEMPLOS Y OTRO DE LOS ENCARGADOS, SEÑALANDO TAMBIÉN QUE DE TODO PERMISO PARA ABRIR AL PÚBLICO UN NUEVO TEMPLO, O DEL RELATIVO AL CAMBIO DE UN ENCARGADO, LA AUTORIDAD MUNICIPAL DARÁ NOTICIA A LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, POR CONDUCTO DEL GOBERNADOR DEL ESTADO.

COMO SE PUEDE OBSERVAR, MÚLTIPLES SON LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES QUE SE REFIEREN AL MUNICIPIO, INSISTIENDO EN QUE ÉSTE ES ASÍ PORQUE EL CONSTITUYENTE ORIGINARIO, COMO EL PERMANENTE, HAN QUERIDO OTORGAR A LA INSTITUCIÓN MUNICIPAL UN PAPEL RELEVANTE EN LOS PROCESOS SOCIALES Y POLÍTICOS DE LA NACIÓN, LO QUE CONFIRMA QUE EN LA DOCTRINA MEXICANA EL MUNICIPIO NO ES UNA MERA DESCENTRALIZACIÓN POR SERVICIOS O POR REGIÓN, SINO UN VERDADERO NIVEL DE GOBIERNO CON TODAS SUS CARACTERÍSTICAS.

5. EL CASO ESPECIAL DEL DISTRITO FEDERAL Y LA SUPRESION DE SUS MUNICIPIOS.

EL DISTRITO FEDERAL SURGE EN LA ESTRUCTURA JURÍDICO-POLÍTICA DE MÉXICO EN 1824. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DEL 4 DE OCTUBRE, EN SU ARTÍCULO 50 FRACCIÓN XXVIII, OTORGÓ AL CONGRESO FACULTADES PARA ELEGIR EL LUGAR QUE SIRVIERA DE RESIDENCIA A LOS PODERES DE LA FEDERACIÓN, COSA QUE HIZO EL 18 DE NOVIEMBRE DE ESE AÑO, SEÑALANDO A LA CIUDAD DE MÉXICO COMO SEDE DEL DISTRITO FEDERAL, QUE COMPRENDÍA UN CÍRCULO DE DOS LEGUAS (APROXIMADAMENTE 8,800 METROS) DE RADIO, TENIENDO COMO CENTRO LA PLAZA MAYOR DE LA CIUDAD. (22)

ES EVIDENTE QUE DE ENTONCES A NUESTROS DÍAS HAN VARIADO EN MUCHO LOS LÍMITES DEL DISTRITO FEDERAL. SIN QUE NOS ADENTREMOS EN PORMENORES, POR NO SER EL CENTRO DE ESTA OBRA, QUEDE PRECISADO TAN SÓLO QUE FUE EL PRESIDENTE ANTONIO LÓPEZ DE SANTA ANA QUIEN FIJÓ LOS LÍMITES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL, MEDIANTE DECRETO DEL 16 DE FEBRERO DE 1854. (23)

POR VIRTUD DE DIVERSAS DISPUTAS CON EL ESTADO DE MÉXICO, DEL QUE SE TOMÓ EL TERRITORIO DEL DISTRITO FEDERAL, SE CELEBRA-

(22) Cfr. Tena Ramírez, Felipe; Op. cit. p. 312.

(23) Cfr. Acosta Romero, Miguel; Op. cit. p. 244.

RON EL 4 Y 17 DE AGOSTO DE 1898, CONVENIOS DE LÍMITES ENTRE ESTAS DOS ENTIDADES FEDERATIVAS, A MÁS DEL ESTADO DE MORELOS. LOS CONVENIOS CORRESPONDIENTES FUERON RATIFICADOS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN Y PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DEL 23 DE DICIEMBRE DE AQUEL AÑO. LOS LÍMITES RESULTANTES DE ESOS CONVENIOS PRÁCTICAMENTE SON, CON MUY PEQUEÑAS VARIANTES, LOS QUE ACTUALMENTE TIENE EL DISTRITO FEDERAL.

SIN EMBARGO, LA CIUDAD DE MÉXICO, QUE NÓ EL DISTRITO FEDERAL, EXISTIÓ MUCHOS SIGLOS ANTES DE SER LA CAPITAL DE LA FEDERACIÓN Y ASIENTO DE LOS PODERES DE LA NACIENTE REPÚBLICA. LA CIUDAD FUE FUNDADA, DE ACUERDO A LA LEYENDA, EN EL LUGAR DONDE LOS AZTECAS ENCONTRARON AL ÁGUILA DEVORANDO UNA SERPIENTE, LLAMÁNDO LA TENOCHTITLÁN, QUE SERÍA EL ASIENTO Y CENTRO DE LA CULTURA MEXICA, ALCANZANDO VERDADERA CALIDAD DE CAPITAL DEL IMPERIO.

CON LA CONQUISTA ESPAÑOLA CONTINUÓ LA CIUDAD COMO CENTRO DEL NUEVO GOBIERNO COLONIAL, DENOMINÁNDOSE LA MUY NOBLE Y LEAL CIUDAD DE MÉXICO-TENOCHTITLÁN.

EN LA MATERIA QUE NOS OCUPA, RELATIVA A LOS ASUNTOS MUNICIPALES, PODEMOS AFIRMAR QUE LA CIUDAD DE MÉXICO CONTÓ CON UNA INTENSA VIDA MUNICIPAL DESDE EL PRIMER AYUNTAMIENTO QUE LA RIGIÓ EN COYOACÁN EN 1521, HASTA FINES DE 1928 EN QUE SE SUPRIMIERON

LOS MUNICIPIOS DEL YA ENTONCES DISTRITO FEDERAL.

DE ACUERDO A LO QUE EXPONE MOISÉS OCHOA CAMPOS, LA PRIMER ACTA QUE SE CONSERVA DEL AYUNTAMIENTO DE LA CIUDAD DE MÉXICO LLEVA FECHA 8 DE MARZO DE 1524, (24) A DECIR DEL PROPIO AUTOR QUE CITAMOS, LAS SESIONES SE LLEVABAN EN LA CASA DE HERNÁN CORTÉS EN SU CALIDAD DE GOBERNADOR Y CAPITAN GENERAL. FUE ALCALDE MAYOR, DON FRANCISCO DE LAS CASAS; EL BACHILLER ORTEGA, ALCALDE ORDINARIO; Y ERAN REGIDORES: BERNARDINO DE TAPIA, GONZALO DE OCAMPO, RODRÍGO DE PAZ, JUAN HINOJOSA Y ALONSO JARAMILLO.

DURANTE LA ÉPOCA COLONIAL EL CABILDO DE LA CIUDAD SIEMPRE ESTUVO INTEGRADO POR CONNOTADOS CIUDADANOS, MUCHOS DE ELLOS CON TÍTULOS NOBILIARIOS Y DE GRAN CERCANÍA A LOS CÍRCULOS DE LA CORTE ESPAÑOLA; MUCHAS VECES LOS CARGOS ERAN HEREDADOS U OTROS COMPRADOS EN LA LLAMADA VENTA DE OFICIOS.

LAS ORDENANZAS DEL CABILDO DE LA CIUDAD DE MÉXICO DEL 11 DE DICIEMBRE DE 1682, REVISADAS EN 1720 Y RATIFICADAS POR EL REY FELIPE V, FUERON LA BASE DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD Y DE LA ORGANIZACIÓN DEL CABILDO. SEGÚN LAS MISMAS, EL AYUNTAMIENTO, PRESIDIDO POR EL CORREGIDOR, ESTABA FORMADO POR DOS ALCALDES Y VARIOS REGIDORES; UN ALFEREZ REAL; UN PROCURADOR DE CORTE AL

(24) Ochoa Campos, Moisés; Op. cit. p. 99.

SERVICIO DEL REY; UN PROCURADOR GENERAL, DEFENSOR DE LOS INTERESES DE LA CIUDAD; LOS DIPUTADOS DE ELECCIÓN Y DE POBRES; ASÍ COMO LOS DE PROPIOS QUE SE ENCARGABAN DE LA ADMINISTRACIÓN Y CONSERVACIÓN DE LAS PROPIEDADES MUNICIPALES DE LAS QUE EL AYUNTAMIENTO OBTENÍA RENDIMIENTOS. EXISTÍAN OTROS FUNCIONARIOS COMO EL OBRERO MAYOR; LOS ALCAIDES Y LOS FIELES EJECUTORES Y UNA MULTIPLICIDAD DE EMPLEADOS AL SERVICIO DE LA CIUDAD.

ES NOTA RELEVANTE DE NUESTRA HISTORIA PATRIA, LA VALIENTE PARTICIPACIÓN DEL CABILDO DE LA CIUDAD DE MÉXICO DE 1808, FUNDAMENTALMENTE CON EL SÍNDICO FRANCISCO PRIMO DE VERDAD Y CON EL REGIDOR JUAN FRANCISCO DE AZCARATE, QUIENES EN UNIÓN DEL AYUNTAMIENTO PROPUGNARON POR EL DESCONOCIMIENTO DEL PODER DE LA METROPOLI ESPAÑOLA, DADOS LOS ACONTECIMIENTOS QUE SE SUCEDÍAN EN LA PENÍNSULA, POR ENTONCES BAJO EL DOMINIO DE NAPOLEÓN. JUSTAMENTE SE LES CONSIDERA POR ELLO PRECURSORES DE LA INDEPENDENCIA.

LA CIUDAD DE MÉXICO, INDUDABLEMENTE, FUE EL CENTRO DE MUCHOS DE LOS ACONTECIMIENTOS DE LA REVOLUCIÓN DE INDEPENDENCIA Y UNA VEZ CONSEGUIDA ÉSTA, NUEVAMENTE SERÍA LA SEDE PRINCIPAL DEL GOBIERNO DEL NACIENTE ESTADO.

DEFINIDA COMO SEDE DE LOS PODERES FEDERALES Y DENOMINADA DISTRITO FEDERAL, DESDE 1824 HASTA LA FECHA, HA SIDO, POR SU NA

TURALEZA, EL PRINCIPAL ESCENARIO POLÍTICO Y ECONÓMICO DE LA REPÚBLICA.

EN LAS SUCESIVAS ÉTAPAS DE ENFRENTAMIENTO ENTRE FEDERALISTAS Y CENTRALISTAS, EL DISTRITO FEDERAL APARECÍA O DESAPARECÍA DE ACUERDO AL TRIUNFO DE AQUÉLLOS. LAS LLAMADAS LEYES O BASES CONSTITUCIONALES DE 1836 LO INTEGRARON AL DEPARTAMENTO DE MÉXICO, MANTENIÉNDOSE, SIN EMBARGO, LA DIVISIÓN MUNICIPAL.

RESTAURADA LA FEDERACIÓN EN 1846, DE NUEVA CUENTA ESTUVO VIGENTE LA CONSTITUCIÓN DE 1824 Y, POR ENDE, RESURGIÓ EL DISTRITO FEDERAL, PERSISTIENDO TAMBIÉN SUS MUNICIPIOS.

LA CONSTITUCIÓN DEL 5 DE FEBRERO DE 1857, A SU VEZ, DEJÓ SUBSISTENTE A LA CIUDAD DE MÉXICO COMO DISTRITO FEDERAL. POR DECRETO DE 16 DE DICIEMBRE DE 1899, EL DISTRITO FEDERAL SE DIVIDIÓ PARA SU RÉGIMEN INTERIOR EN LA MUNICIPALIDAD DE MÉXICO Y EN LAS PREFECTURAS SIGUIENTES: LA DE GUADALUPE HIDALGO, INTEGRADA POR LOS MUNICIPIOS DE GUADALUPE HIDALGO E IZTACALCO; LA PREFECTURA DE ATZCAPOTZALCO, INTEGRADA POR LOS MUNICIPIOS DE ATZCAPOZALCO Y TACUBA; LA PREFECTURA DE TACUBAYA, INTEGRADA POR LOS MUNICIPIOS DE TACUBAYA, MIXCOAC, SANTA FE Y CUAJIMALPA; LA PREFECTURA DE COYOACÁN, CON LOS MUNICIPIOS DE COYOACÁN Y SAN ANGEL; LA PREFECTURA DE TLALPAN, CON LOS MUNICIPIOS DE TLALPAN E IZTA-

PALAPA Y LA PREFECTURA DE XOCHIMILCO, CON LOS MUNICIPIOS DE XOCHIMILCO, HUASTAHUACAN, ATENCO, TULYEHUALCO, MIXQUIC, TLAHUAC, MILPA ALTA, ACTOPAN, Y OSTOTEPEC.

DE ACUERDO A LA LEY DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y MUNICIPAL DEL DISTRITO FEDERAL DEL 26 DE MARZO DE 1903, SE DIVIDIÓ AL DISTRITO EN TRECE MUNICIPALIDADES, DESAPARECIENDO LAS PREFECTURAS, QUE FUERON: MÉXICO, GUADALUPE HIDALGO, ATZCAPOTZALCO, TACUBA, TACUBAYA, MIXCOAC, CUAJIMALPA, SAN ANGEL, COYOACÁN, TLALPAN, XOCHIMILCO, MILPA ALTA, E IZTAPALAPA.

IMPORTANTES HECHOS REVOLUCIONARIOS SE SUCEDIERON EN LOS MUNICIPIOS DE LA CIUDAD DURANTE LA CRUENTA DÉCADA DE 1810-1820. UNA VEZ TRIUNFANTE LA REVOLUCIÓN, EL PRIMER JEFE MEDIANTE PROYECTO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN DE 1857, PROPUSO EN DICIEMBRE DE 1916 ANEXAR AL DISTRITO FEDERAL LOS DISTRITOS DE CHALCO, AMECAMECA, TEXCOCO, OTUMBA, ZUMPANGO, CUAUTITLÁN Y UNA PARTE DE TLALNEPANTLA. ANTE LA ABIERTA INCONFORMIDAD DEL ESTADO DE MÉXICO EL PROYECTO NO PROSPERÓ.

EL TEXTO DE NUESTRA CONSTITUCIÓN VIGENTE DEL 5 DE FEBRERO DE 1917, PREVIÓ EN SU ARTÍCULO 73, FRACCIÓN VI, LA FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA LEGISLAR EN TODO LO CONCERNIENTE AL DISTRITO FEDERAL, ESPECIFICÁNDOSE QUE LA BASE DE LA DIVISIÓN TE

RRITORIAL DE ÉSTE SERÍA EL MUNICIPIO.

EL PRIMER JEFE DE LA REVOLUCIÓN, DON VENUSTIANO CARRANZA, EN CUMPLIMIENTO DE LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 10. TRANSITORIO DE LA CONSTITUCIÓN, EXPIDIÓ EL 13 DE ABRIL DE 1917 LA LEY DE ORGANIZACIÓN DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES, DEJANDO SUBSISTENTE LA DIVISIÓN TERRITORIAL DE TRECE MUNICIPALIDADES PARA LA CAPITAL DE LA REPÚBLICA.

ASÍ CONTINUÓ EL DISTRITO FEDERAL HASTA EL 28 DE AGOSTO DE 1928 EN QUE SE REFORMÓ EL ARTÍCULO 73 DE LA LEY SUPREMA, EN SU FRACCIÓN VI, PARA APROBAR LAS NUEVAS BASES DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA PARA EL DISTRITO FEDERAL, SUPRIMIENDO LOS MUNICIPIOS Y DEJANDO EN MANOS DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DIRECTAMENTE EL GOBIERNO DE TODA LA ENTIDAD, QUIEN LO EJERCERÍA, "POR CONDUCTO DEL ÓRGANO U ÓRGANOS QUE DETERMINE LA LEY RESPECTIVA".

LA ANTEDICHA REFORMA CONSTITUCIONAL TIENE UN INTERESANTE PROCESO HISTÓRICO, PUES FUE PROMOVIDA A INSTANCIA DEL GENERAL ALVARO OBREGÓN EN SU CAMPAÑA POR LA REELECCIÓN QUE POR ESOS AÑOS REALIZABA. SI BIEN TÉCNICAMENTE HUBIERA SIDO IMPOSIBLE QUE EN FORMA PERSONAL PROMOVIERA INICIATIVAS DE LEY, PARA LOS EFECTOS REGLAMENTARIOS, LA HICIERON SUYA MUCHOS DIPUTADOS Y SE-

NADORES PARTIDARIOS DE SU CAUSA. A DECIR DE JAVIER ROMERO, EN UN INTERESANTE ARTÍCULO PUBLICADO EN EL DIARIO EXCELSIOR, Y CUYAS PARTES CENTRALES REPRODUCE, A SU VEZ, EL DR. MIGUEL ACOSTA ROMERO (25) EL BLOQUE OBREGONISTA PRESIONÓ PARA QUE SE CONVOCARA A UN PERÍODO EXTRAORDINARIO DEL CONGRESO EN DONDE SE VENTILARÍAN LAS PROPUESTAS DEL GENERAL Y CANDIDATO PRESIDENCIAL, ENTRE LOS QUE SE ENCONTRABA LA REFERIDA AL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN. CON RAPIDEZ POCO USUAL EL CONGRESO AUTORIZÓ LAS REFORMAS PLANTEADAS Y LAS ENVIÓ A LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS PARA LOS EFECTOS DE SU RATIFICACIÓN.

MIENTRAS TANTO OBREGÓN GANABA LAS ELECCIONES DEL PRIMER DOMINGO DE JULIO DE AQUEL 1928, PERO POCOS DÍAS DESPUÉS, EL 17, CAERÍA ASESINADO EN LA BOMBILLA, ACONTECIMIENTO QUE IMPIDIÓ AL PARECER PARA SIEMPRE LA REELECCIÓN DE UN PRESIDENTE MEXICANO POSTERIOR A LA REVOLUCIÓN. SIN EMBARGO, LA MUERTE DE OBREGÓN NO CANCELÓ EL CURSO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y, EL 30 DE JULIO DE 1928, EN OTRO PERÍODO EXTRAORDINARIO DE SESIONES, EL CONGRESO DECLARÓ QUE HECHO EL CÓMPUTO DEL VOTO APROBATORIO DE LA MAYORÍA DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, SE DABAN POR REFORMADOS DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY SUPREMA, ENTRE ELLOS EL QUE HEMOS VENIDO COMENTANDO. AFIRMA EL PROPIO JAVIER ROMERO QUE "... EL CAUDILLO MANDABA AÚN DESPUÉS DE MUERTO". (26)

(25) Cfr. Acosta Romero, Miguel; Op. cit. p.245 y 246. El artículo de Javier Romero aparece en Excelsior, sábado 7 de diciembre de 1985, p.7A.

(26) Idem.

LAS REFORMAS ENTRARON EN VIGOR EL 28 DE AGOSTO DE 1928, PREVINIENDO LA DESAPARICIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS DEL DISTRITO FEDERAL A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 1929.

CON BASE EN LA REFORMA QUE COMENTAMOS, EL CONGRESO DE LA UNIÓN, CON FECHA 31 DE DICIEMBRE DE 1928 EXPIDIÓ LA PRIMERA LEY ORGÁNICA DEL DISTRITO FEDERAL, CONTEMPLANDO LA FIGURA DEL JEFE DEL DEPARTAMENTO, DESIGNADO DIRECTAMENTE POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, QUIEN SERÍA EL ENCARGADO DE DIRIGIR LOS ASUNTOS ADMINISTRATIVOS DE LA ENTIDAD. ESTA LEY ESTUVO EN VIGOR HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 1941, EN QUE SE EXPIDIÓ OTRO ORDENAMIENTO REGLAMENTARIO DENOMINADO "LEY ORGÁNICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL".

LA LEY ORGÁNICA VIGENTE ES LA DEL 27 DE DICIEMBRE DE 1978 (D.O. DEL 29 DE DICIEMBRE DE 1978) QUE DIVIDE ADMINISTRATIVAMENTE AL TERRITORIO DE LA ENTIDAD EN 16 DELEGACIONES QUE SON: ALVARO OBREGÓN, AZCAPOTZALCO, BENITO JUÁREZ, COYOACÁN, CUAJIMALPA DE MORELOS, CUAUHTÉMOC, GUSTAVO A. MADERO, IZTACALCO, IZTAPALAPA, LA MAGDALENA CONTRERAS, MIGUEL HIDALGO, MILPA ALTA, TLAHUAC, TLALPAN, VENUSTIANO CARRANZA Y XOCHIMILCO.

SEÑALA ESTA LEY (ART. 15) QUE LAS DELEGACIONES SON ÓRGANOS DESCONCENTRADOS A CARGO DE UN DELEGADO, EL CUAL ES NOMBRADO Y

REMOVIDO LIBREMENTE POR EL JEFE DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, PREVIO ACUERDO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

EL CAPÍTULO V DE LA LEY, ESTRUCTURA LOS ÓRGANOS DE COLABORACIÓN CIUDADANA QUE SON: LOS COMITÉS DE MANZANA; LAS ASOCIACIONES DE RESIDENTES; LAS JUNTAS DE VECINOS Y EL CONSEJO CONSULTIVO DE LA CIUDAD, MISMOS QUE EN LA REALIDAD POLÍTICA HAN TENIDO POCO PESO SOCIAL POR SUS MENGUADAS FACULTADES QUE LOS CONVIERTEN EN MEROS ORGANISMOS CEREMONIALES Y DE RELACIONES PÚBLICAS.

AL ABORDAR EL TEMA DEL DISTRITO FEDERAL Y EL MUNICIPIO, NO PODEMOS DEJAR DE LADO LA POLÉMICA ACTUAL Y PERMANENTE, QUE A DIARIO SE PLANTEA EN TORNO A LA PROBABLE RESTITUCIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE ESTA ENTIDAD. ESTA POLÉMICA PODEMOS UBICARLA DENTRO DE UN CONTEXTO MAYOR, QUE IMPLICARÍA EL RECLAMO DE UNA MÁS AMPLIA PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LOS MILLONES DE HABITANTES QUE LA POBLAMOS.

EN EFECTO, VOCES TAN AUTORIZADAS COMO TENA RAMÍREZ (27) ; IGNACIO BURGOA (28) O MIGUEL ACOSTA (29) EN SUS OBRAS ACADÉMICAS HACEN NOTAR LA URGENTE NECESIDAD DE QUE EN EL DISTRITO FEDE

(27) Cfr. Tena Ramírez, Felipe; Op. cit. p. 320.

(28) Cfr. Burgoa, Ignacio; Derecho Constitucional.

(29) Cfr. Acosta Romero, Miguel; Op. cit. p. 287 y siguientes.

RAL EXISTAN OPORTUNIDADES DEMOCRÁTICAS MÁS CLARAS PARA SUS HABITANTES. ASÍ, AFIRMA ACOSTA ROMERO, QUE "...LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS CIUDADANOS DEL DISTRITO FEDERAL SE ENCUENTRA LIMITADA AL NO TENER FACULTADES PARA INTERVENIR EN LA ELECCIÓN DE SUS AUTORIDADES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS". (30)

SIN DESCONOCER LA ENORME PROBLEMÁTICA QUE UNA CIUDAD COMO MÉXICO PRESENTA PARA SU GOBIERNO, SIGUE DICIENDO ACOSTA ROMERO, "...PUEDEN EXISTIR DIVERSAS ALTERNATIVAS, EN CUANTO A LA PARTE ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, QUE PUDIERAN SER LAS SIGUIENTES: 1) CONVERTIRLA EN UN MUNICIPIO, CON UN CONSEJO MUNICIPAL AMPLIO DE ELECCIÓN POPULAR DIRECTA; 2) QUE EN CADA DELEGACIÓN EXISTA UN CONSEJO DELEGACIONAL, ELECTO POR LA CIUDADANÍA, QUE TENGA FACULTAD DE DECISIÓN Y VOTO SOBRE LOS ACUERDOS DE LOS DELEGADOS; 3) QUE EXISTA UN CONSEJO DE PLANEACIÓN PERMANENTE, CON PARTICIPACIÓN CIUDADANA, QUE DETERMINE LAS PRIORIDADES A CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO EN OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS, PARA GARANTIZAR QUE ÉSTOS SE LLEVEN A CABO Y NO QUEDEN SUJETOS A CRITERIOS SEXENALES; 4) LA OTRA ALTERNATIVA SERÍA LA POSIBILIDAD DE QUE LA CIUDADANÍA ELIGIERA DIRECTAMENTE AL GOBERNADOR DEL DISTRITO FEDERAL" (31)

(30) Acosta Romero, Miguel; Op.,. cit. p. 287.

(31) Idem; p. 287 y 288.

CREEMOS QUE SERÍA DIFÍCIL, EN UN PLAZO RAZONABLE, EL RETORNO DE LA CAPITAL AL SISTEMA DE GOBIERNO MUNICIPAL, POR LA COMPLEJIDAD QUE LA DIVISIÓN TERRITORIAL DE LAS CIRCUNSCRIPCIONES MUNICIPALES PRESENTARÍAN, CON PROBLEMAS DE FRACCIONAMIENTO Y PROBABLEMENTE INEFICACIA DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA NECESARIA A TAN DIFÍCILES ASUNTOS, PERO ME INCLINO POR PROPONER, SIGUIENDO LA IDEA DEL MAESTRO ACOSTA ROMERO, LA EXISTENCIA DE UN CONSEJO DELEGACIONAL DE ELECCIÓN POPULAR, CON FACULTADES MUY SEMEJANTES A LOS QUE EN MATERIA MUNICIPAL CUENTAN LOS AYUNTAMIENTOS. EL DELEGADO, A MI JUICIO, SEGUIRÍA BAJO EL SISTEMA DE DESIGNACIÓN POR EL JEFE DEL DEPARTAMENTO, PERO ESTARÍA SUJETO A LA ACTIVIDAD DE CONTROL DEL CONSEJO DELEGACIONAL. DICHO CONSEJO PODRÍA INTEGRARSE CON CONSEJALES DE MAYORÍA RELATIVA Y OTROS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, TAMBIÉN A SEMEJANZA DE COMO PARA LOS AYUNTAMIENTOS LO PREVIENE EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN.

POR OTRA PARTE, ESTIMAMOS COMO UN AVANCE IMPORTANTE EN LA DEMOCRATIZACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL, LA CREACIÓN DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES* INTEGRADA POR 66 REPRESENTANTES ELECTOS POR VOTACIÓN POPULAR DIRECTA, 40 SEGÚN EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA Y 26 SEGÚN EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LOS REPRESENTANTES ASÍ ELECTOS TIENEN UN ENCARGO DE TRES AÑOS.

* D.O. del 10 de agosto de 1987.

LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES ASUME EN REALIDAD MUCHAS DE LAS FUNCIONES DE LOS CABILDOS MUNICIPALES, BÁSICAMENTE EN SU ACTIVIDAD LEGISLATIVA (MATERIAL), AL EXPEDIR BANDOS, ORDENANZAS Y REGLAMENTOS DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO, EN UNA MULTIPLICIDAD DE MATERIAS (MUNICIPALES) COMO SON: ABASTO; AGUA Y DRENAJE; ALUMBRADO PÚBLICO; CONSTRUCCIONES; SEGURIDAD PÚBLICA Y TRÁNSITO; RECOLECCIÓN Y TRATAMIENTO DE BASURA; ETC.

FINALMENTE, PARA CONCLUIR ESTE APARTADO, ES IMPORTANTE HACER NOTAR QUE DE ACUERDO A LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 44 DE LA CONSTITUCIÓN, EN EL CASO DEL TRASLADO DE LOS PODERES FEDERALES A OTRO LUGAR, SE ERIGIRÍA EL ESTADO DEL VALLE DE MÉXICO, CON LOS LÍMITES Y EXTENSIÓN QUE LE ASIGNE EL CONGRESO. AHORA BIEN, DADA ESTA EVENTUALIDAD, EL ESTADO DEL VALLE DE MÉXICO, POR DISPOSICIÓN EXPRESA DE LA PROPIA LEY SUPREMA EN SU ARTÍCULO 115, DEBERÁ TENER COMO BASE DE SU DIVICIÓN TERRITORIAL Y DE SU ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA AL MUNICIPIO LIBRE, CON LAS CARACTERÍSTICAS QUE EL PROPIO PRECEPTO CONSTITUCIONAL MENCIONA.

TAMBIÉN COMO CONSECUENCIA DE ESTE CAMBIO DE UBICACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL, EL ÁREA QUE EL CONGRESO FIJARA COMO NUEVO ASIENTO DE LOS PODERES DE LA UNIÓN, TENDRÍA QUE SUPRIMIR SUS MUNICIPIOS PARA ESTAR ACORDE CON EL SISTEMA DE GOBIERNO QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN VI, PARA EL DISTRITO FEDERAL. (32)

(32) Cfr. Tena Ramírez, Felipe; Op. cit. p. 196 y 197.

6. CARACTERISTICAS DEL MUNICIPIO SEGUN LA CONSTITUCION.

PARTIENDO DEL TEXTO ORIGINAL PLASMADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y CONSIDERANDO LAS DIVERSAS REFORMAS QUE EN MATERIA MUNICIPAL SE HAN HECHO AL ARTÍCULO 115 DE LA LEY SUPREMA, SE DESPRENDEN LAS SIGUIENTES CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO MEXICANO:

A) SE OTORGA PERSONALIDAD JURÍDICA A LAS CORPORACIONES MUNICIPALES. ESTO ES SE LES CONSIDERA PERSONAS JURÍDICAS DE DERECHO PÚBLICO QUE PUEDEN SER SUJETOS DE DERECHOS Y OBLIGACIONES.

B) SE OTORGA CAPACIDAD A LOS MUNICIPIOS PARA CONTAR CON PATRIMONIO PROPIO INTEGRADO POR LOS BIENES Y RECURSOS QUE LE SEAN NECESARIOS PARA ATENDER A SUS RESPONSABILIDADES CON LA COMUNIDAD.

C) POR CUANTO HACE A LA AUTONOMÍA POLÍTICA, DEFINE LA CONSTITUCIÓN EL DERECHO DEL MUNICIPIO PARA OTORGARSE SUS PROPIAS AUTORIDADES MEDIANTE LA ELECCIÓN POPULAR Y DIRECTA DE LOS AYUNTAMIENTOS.

ESTABLECE LA PROHIBICIÓN DE QUE EXISTAN AUTORIDADES INTERMEDIAS ENTRE LOS AYUNTAMIENTOS Y LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS.

REGLAMENTA CON PRECISIÓN LO CORRESPONDIENTE A LA NO REELEC-
CIÓN RELATIVA Y DE LOS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO INDICANDO QUE
LOS PRESIDENTES MUNICIPALES, REGIDORES Y SÍNDICOS ELECTOS EN
FORMA DIRECTA Y POPULAR, NO PODRÁN SER REELECTOS PARA EL PERÍO-
DO INMEDIATO SIGUIENTE. QUIENES POR ELECCIÓN INDIRECTA O POR
NOMBRAMIENTO O DESIGNACIÓN DESEMPEÑEN LAS FUNCIONES PROPIAS DE
ESOS CARGOS, NO PODRÁN SER ELECTOS PARA EL PERÍODO INMEDIATO SI
GUIENTE. SIGUE SEÑALANDO LA CONSTITUCIÓN A ESTE RESPECTO, QUE
QUIENES HAYAN OCUPADO LOS CARGOS A QUE NOS VENIMOS REFIRIENDO,
CON EL CARÁCTER DE PROPIETARIOS, NO PODRÁN SER ELECTOS PARA EL
PERÍODO SIGUIENTE CON EL CARÁCTER DE SUPLENTE, PERO LOS QUE HA
YAN TENIDO EL CARÁCTER DE SUPLENTE SI PODRÁN SER ELECTOS PARA
EL SIGUIENTE PERÍODO COMO PROPIETARIOS, A MENOS QUE HAYAN ESTA-
DO EN EJERCICIO EFECTIVO DEL CARGO.

FINALMENTE, EN CUANTO A LA AUTONOMÍA POLÍTICA ESTABLECE LA
CONSTITUCIÓN UN PROCEDIMIENTO GENERAL PARA TODOS LOS MUNICIPIOS
DEL PAÍS EN CUANTO A LA SUSPENSIÓN, REVOCACIÓN O DESAPARICIÓN DE
AYUNTAMIENTOS O DEL MANDATO DE ALGUNO DE SUS MIEMBROS. QUEDAN
ESTOS PROCEDIMIENTOS COMO FACULTAD EXCLUSIVA DEL PODER LEGISLA-
TIVO ESTATAL, SIENDO NECESARIA LA APROBACIÓN DE LAS DOS TERCE-
RAS PARTES DE SUS INTEGRANTES EN ESTOS CASOS Y DEBIENDO DAR
OPORTUNIDAD A LOS INVOLUCRADOS, AYUNTAMIENTOS O MIEMBROS DE AL-
GUNO DE ELLOS, DE APORTAR PRUEBAS Y HACER LOS ALEGADOS NECESA-

RIOS. EN EL CASO DE DECLARARSE DESAPARECIDO UN AYUNTAMIENTO O POR RENUNCIA O FALTA ABSOLUTA DE LA MAYORÍA DE SUS MIEMBROS, SI LA LEY NO PREVÉ LA ENTRADA EN FUNCIONES DE LOS SUPLENTES O LA CELEBRACIÓN DE NUEVAS ELECCIONES, LAS LEGISLATURAS DE LOS EsTADOS DESIGNARÁN ENTRE LOS VECINOS A LOS CONSEJOS MUNICIPALES QUE DEBAN CONCLUIR LOS PERIODOS CORRESPONDIENTES.

TAMBIÉN EN ESTA MATERIA DE AUTONOMÍA POLÍTICA, SE ESTABLECE POR LA CONSTITUCIÓN EL PRINCIPIO DE LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LA ELECCIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS DE TODAS LAS MUNICIPALIDADES.

D) POR CUANTO HACE A LA AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA, LA CONSTITUCIÓN PREVÉ PARA EL MUNICIPIO SU CAPACIDAD LEGISLATIVA (MATERIAL) OTORGÁNDOLE FACULTADES EXPRESAS Y CLARAS PARA EXPEDIR BANDOS DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO, REGLAMENTOS, CIRCULARES Y OTRAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS DE OBSERVANCIA GENERAL DENTRO DE SUS JURISDICIONES.

ESTABLECE LA CONSTITUCIÓN EN FORMA EXPRESA LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE SERVICIOS PÚBLICOS SEÑALANDO LOS QUE, CUANDO MENOS, ESTARÁN EN MANOS DE LA AUTORIDAD MUNICIPAL Y QUE SON: AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO; ALUMBRADO PÚBLICO; LIMPIA; MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO; PANTEONES; RASTROS; CALLES, PAR

QUES Y JARDINES; SEGURIDAD PÚBLICA Y TRÁNSITO; Y, LOS DEMÁS QUE LAS LEGISLATURAS LOCALES DETERMINEN SEGÚN LAS CONDICIONES TERRITORIALES Y SOCIO-ECONÓMICAS DE LOS MUNICIPIOS.

SE PREVÉ POR LA CONSTITUCIÓN LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DE UN MISMO ESTADO, QUIENES PODRÁN COORDINARSE A ESTE RESPECTO PARA LA MÁS EFICAZ PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS A SU CARGO.

UN PUNTO IMPORTANTE EN LA REGLAMENTACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA DE LOS MUNICIPIOS ES EL RELATIVO A LAS FACULTADES QUE SE LE OTORGAN EN MATERIA DE ZONIFICACIÓN, DE SARROLLO URBANO, DE RESERVAS TERRITORIALES, DE UTILIZACIÓN DEL SUELO Y REGULACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA; ASÍ COMO PA RA OTORGAR LICENCIAS Y PERMISOS DE CONSTRUCCIÓN Y PARTICIPAR EN CUESTIONES RELATIVAS A LA CREACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE RESERVAS ECOLÓGICAS.

EN ESTE MISMO ORDEN DE IDEAS SE ESTABLECEN FACULTADES DE LOS MUNICIPIOS PARA PARTICIPAR EN LA PLANEACIÓN Y REGULACIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS CONURBADOS PARA QUE SE REGULE DE MANE RA CONJUNTA ENTRE LA FEDERACIÓN, LOS ESTADOS Y LOS PROPIOS MUNI CIPIOS ESTE FENÓMENO.

E) SIGUIENDO UNA ANTIGUA TRADICIÓN CONSTITUCIONAL SE REGLAMENTA QUE EL EJECUTIVO FEDERAL Y EN SU CASO LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS, TENDRÁN EL MANDO DE LA FUERZA PÚBLICA EN LOS MUNICIPIOS EN DONDE RESIDAN HABITUAL O TRANSITORIAMENTE, ÉSTO POR UN PRINCIPIO EVIDENTE DE SEGURIDAD NACIONAL Y CON OBJETO DE EVITAR, EN CASO DE URGENCIA, CONFLICTOS DEL MANDO EN PERJUICIO DEL ORDEN DEL PAÍS.

F) EN MATERIA DE DERECHO BUROCRÁTICO, LA CONSTITUCIÓN ASIENTA EL PRINCIPIO QUE REGULA LA RELACIÓN DE TRABAJO ENTRE LOS MUNICIPIOS Y SUS TRABAJADORES, CUYAS RELACIONES DEBEN REGISE POR LAS LEYES QUE EXPIDAN LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS CON BASE EN LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 123 DE LA PROPIA CONSTITUCIÓN Y SUS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS.

G) EN RELACIÓN A LA LLAMADA AUTONOMÍA FINANCIERA MUNICIPAL, LA CONSTITUCIÓN ESTABLECE UNA SERIE DE PRINCIPIOS IMPORTANTES Y BÁSICOS, DETERMINANDO LA LIBRE ADMINISTRACIÓN QUE LOS MUNICIPIOS PUEDEN HACER DE SU HACIENDA, LA QUE SE FORMA CON UNA SERIE DE CONTRIBUCIONES Y OTROS INGRESOS, ASÍ COMO DE LOS RENDIMIENTOS DE SUS PROPIOS BIENES PATRIMONIALES.

ESPECIFICA EL TEXTO SUPREMO QUE, CUANDO MENOS, LOS MUNICIPIOS PERCIBIRÁN LAS CONTRIBUCIONES DEVENIDAS DE LA PROPIEDAD IN

MOBILIARIA, INCLUYENDO LAS TASAS ADICIONALES REFERIDAS A LA MISMA, SU FRACCIONAMIENTO, REVISIÓN Y CONSOLIDACIÓN, TRASLACIÓN Y MEJORA, ASÍ COMO LAS QUE TENGA POR BASE EL CAMBIO DE VALOR DE LOS INMUEBLES (PLUSVALÍA).

TAMBIÉN ESTABLECE COMO PARTE DE LA HACIENDA MUNICIPAL A LOS DERECHOS DERIVADOS DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS A CARGO DE LA MUNICIPALIDAD, AL IGUAL QUE LAS PARTICIPACIONES QUE LA FEDERACIÓN DEBA CUBRIR A LOS MUNICIPIOS, DE ACUERDO A LAS BASES, MONTOS Y PLAZOS QUE ESTABLEZCA ANUALMENTE EL PODER LEGISLATIVO ESTATAL.

NOS PARECE DE ESPECIAL IMPORTANCIA EL DICTADO CONSTITUCIONAL QUE PRECISA QUE LA FEDERACIÓN NO PODRÁ LIMITAR LA FACULTAD DE LOS ESTADOS PARA ESTABLECER LAS CONTRIBUCIONES RELATIVAS A LA PROPIEDAD INMOBILIARIA, YA ESPECIFICADAS; NI LOS RENGLONES DE DERECHOS. TAMPOCO LA FEDERACIÓN EN SUS LEYES PODRÁ CONCEDER EXENCIONES SOBRE ESTOS RENGLONES, PRECISANDO, ADEMÁS EL ARTÍCULO 115, QUE TAMPOCO LAS LEYES LOCALES PODRÁN ESTABLECER EXENCIONES O SUBSIDIOS EN FAVOR DE PERSONAS FÍSICAS O MORALES Y DE INSTITUCIONES OFICIALES O PRIVADAS EN RELACIÓN A LAS CONTRIBUCIONES QUE CORRESPONDEN AL MUNICIPIO. SE HACE LA SALVEDAD DE QUE EXCLUSIVAMENTE LOS BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN, DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS ESTARÁN EXENTOS DEL PAGO DE

LAS CONTRIBUCIONES A QUE ALUDIMOS.

H) FINALMENTE, EN RELACIÓN A LA AUTONOMÍA FINANCIERA, QUE VENIMOS COMENTANDO, PRECISA LA CONSTITUCIÓN QUE CORRESPONDE A LOS ESTADOS APROBAR LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS AYUNTAMIENTOS Y REVISAR SUS CUENTAS PÚBLICAS; CORRESPONDIENDO EN FORMA LIBRE Y EXCLUSIVA A LOS AYUNTAMIENTOS LA APROBACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DE EGRESOS EN BASE A LOS INGRESOS DE QUE DISPONGAN.

CAPITULO VI FUENTES DEL DERECHO MUNICIPAL

SUMARIO

1. Apreciación general sobre las fuentes del Derecho Municipal. 2. Fuentes de Orden Federal. 3. Fuentes relativas a la entidad federativa. 4. Fuentes estrictamente municipales: a) Bandos; b) Ordenanzas; c) Reglamentos; d) Circulares y otras disposiciones administrativas; e) La Costumbre en materia municipal. 5. Fuentes mixtas: Los convenios. 6. Otras facultades legislativas de los municipios.

1. APRECIACION GENERAL DE LAS FUENTES DEL DERECHO MUNICIPAL.

LOS DIVERSOS TRATADISTAS SOBRE METODOLOGÍA JURÍDICA O INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO, NO SON UNIFORMES EN LAS VARIAS CLASIFICACIONES QUE NOS PROPORCIONAN EN TORNO A LAS LLAMADAS FUENTES DEL DERECHO.

SI NOS ATENEMOS AL ORIGEN DEL VOCABLO, QUE VIENE DEL LATÍN FONS, FONTIS: FUENTE; ENTENDEMOS CON ELLO EL LUGAR EN DONDE SURGE O BROTA ALGUNA CORRIENTE DE AGUA. EN ESE SENTIDO, AL HABLAR DE FUENTE DEL DERECHO, HACEMOS ALUSIÓN, SIN DUDA, A LAS DIVERSAS MANERAS COMO SURGE LA NORMA JURÍDICA.

DENTRO DEL CONTEXTO DEL TEMA, A SU VEZ, SE PUEDE HACER REFERENCIA A VARIOS TIPOS DE FUENTES. SIGUIENDO A DON EDUARDO GAR-

CÍA MAYNEZ, TENEMOS: A) FUENTES FORMALES; B) FUENTES REALES Y C) FUENTES HISTÓRICAS. (1)

SON LAS PRIMERAS -FORMALES- LAS QUE ATIENDEN A LA CREACIÓN, O MANERA EN QUE LA NORMA ENCUENTRA VIGENCIA Y EXISTENCIA INSTITUCIONAL. LAS LLAMADAS REALES ALUDEN A LOS FACTORES Y ELEMENTOS QUE DETERMINAN EL CONTENIDO DE LAS PROPIAS NORMAS DEL DERECHO; COMO, SERÍAN EN ESTE CASO: LAS NECESIDADES SOCIALES Y ECONÓMICAS; LOS INTERESES POLÍTICOS, ETC. FINALMENTE, LAS CONOCIDAS COMO HISTÓRICAS, SERÍAN: LOS DOCUMENTOS HISTÓRICOS, LOS LIBROS O CODIFICACIONES DEL PASADO, LAS INSCRIPCIONES, LOS MONUMENTOS, ETC.; DE DICHAS FUENTES HISTÓRICAS DESPRENDEMOS NUESTRO CONOCIMIENTO SOBRE UNA AMPLIA MULTIPLICIDAD DE CUESTIONES DEL DERECHO MUNICIPAL.

DADAS LAS PARTICULARIDADES Y ALCANCES DE LA PRESENTE OBRA, ENCUADRAREMOS, BÁSICAMENTE, PARA SU ANÁLISIS Y EXPLICACIÓN A LAS FUENTES FORMALES. EN CONSONANCIA CON LA MAYOR PARTE DE LOS AUTORES QUE HAN ESCRITO SOBRE ESTE TEMA, PODEMOS SEÑALAR QUE ÉSTAS SON: LA LEGISLACIÓN; LA COSTUMBRE Y LA JURISPRUDENCIA.

LA LEGISLACIÓN, DICE GARCÍA MAYNEZ, "ES EL PROCESO POR EL CUAL UNO O VARIOS ÓRGANOS DEL ESTADO FORMULAN Y PROMULGAN DETER-

(1) Introducción al Estado del Derecho; p. 51.

MINADAS REGLAS JURÍDICAS DE OBSERVANCIA GENERAL A LAS QUE SE DAN EL NOMBRE ESPECÍFICO DE LEYES". (2)

LA COSTUMBRE, SIGUE EL MAESTRO GARCÍA MAYNEZ, "... ES UN USO IMPLANTADO EN UNA COLECTIVIDAD Y CONSIDERADO POR ESTA COMO JURÍDICAMENTE OBLIGATORIO, ES EL DERECHO NACIDO CONSUEUDINARIAMENTE, EL JUS MORIBUS CONSTITUTUM". (3)

POR CUANTO A LA JURISPRUDENCIA, GARCÍA MAYNEZ, SEÑALA QUE EL USO DE ESTE CONCEPTO TIENE DOS ACEPCIONES DISTINTAS. UNA EQUIVALE A CIENCIA DEL DERECHO O TEORÍA DEL DERECHO. LA OTRA, QUE ES LA QUE AQUÍ NOS INTERESA, "... SIRVE PARA DESIGNAR EL CONJUNTO DE PRINCIPIOS Y DOCTRINAS CONTENIDAS EN LAS DECISIONES DE LOS TRIBUNALES". (4) ESTAS DECISIONES, BAJO CIERTAS REGLAS, SON DE APLICACIÓN OBLIGATORIA PARA LA AUTORIDAD Y POR ENDE FUENTES DEL DERECHO.

SIGUIENDO CON ESTE CONTEXTO, QUEDA CLARO QUE LAS FUENTES FORMALES SON LAS QUE DE MANERA SUSTANTIVA DAN ORIGEN AL DERECHO POSITIVO. SIN EMBARGO, DEBEMOS ACLARAR QUE BAJO EL NOMBRE GENÉRICO DE "LEGISLACIÓN" NO SOLAMENTE TENEMOS A LA LEY, EN SENTIDO FORMAL, SINO TAMBIÉN A LOS REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS, ETC.; QUE SURGIENDO VÁLIDAMENTE DE ALGUNA INSTANCIA DEL PODER DEL ES-

(2) Op. cit.; p. 51.

(3) Idem.

(4) Idem.

TADO, TIENEN VIGENCIA Y OBLIGATORIEDAD PARA LA POBLACIÓN. SE DISTINGUE ASÍ A LOS ORDENAMIENTOS LEGISLATIVOS EN SENTIDO FORMAL (LEYES), QUE SON LOS EMITIDOS PRECISAMENTE POR EL PODER LEGISLATIVO, Y LOS ORDENAMIENTOS LEGISLATIVOS EN SENTIDO MATERIAL (REGLAMENTOS, ORDENANZAS, BANDOS, ACUERDOS) QUE ESTÁN EMITIDOS POR OTRAS INSTANCIAS AJENAS AL PODER LEGISLATIVO.

POR OTRA PARTE, LA COSTUMBRE EN NUESTRO SISTEMA DE DERECHO, APARECE COMO SUPLETORIA DE LA LEY; NO ASÍ EN LOS SISTEMAS JURÍDICOS CONSUEUDINARIOS EN DONDE LA COSTUMBRE SE EQUIPARA Y MUCHAS VECES PREVALECE SOBRE LA LEY FORMAL.

FINALMENTE, EN CUANTO A LA JURISPRUDENCIA, PODEMOS SEÑALAR QUE ESTE TIPO ESPECÍFICO DE PROCEDIMIENTO DE CREACIÓN DEL DERECHO, NO ES, EN NUESTRO TIEMPO, EXCLUSIVO DEL PODER JUDICIAL A TRAVÉS DE LAS DECISIONES DE SUS TRIBUNALES, SINO QUE LOS LLAMADOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS, COMO EL FISCAL DE ORDEN FEDERAL Y LOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS, TANTO DEL DISTRITO FEDERAL, COMO DE LOS ESTADOS QUE LOS TENGAN, TAMBIÉN ESTÁN FACULTADOS PARA EMITIR JURISPRUDENCIA.

ALGUNOS OTROS AUTORES, ADEMÁS DE LAS FUENTES ENUNCIADAS, AGREGAN TAMBIÉN A LA EQUIDAD, A LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO Y A LA DOCTRINA JURÍDICA, COMO INSTITUCIONES QUE DE ALGUNA

MANERA DAN VIDA O FORMAN A LA NORMA JURÍDICA, POR VÍA DE SUPLETO RIEDAD O INTERPRETACIÓN. SE HABLA, DE IGUAL FORMA, DE FUENTES NORMATIVAS O EXTRANORMATIVAS Y DE OTROS VARIADOS TÉRMINOS Y CONCEPTOS, QUE, COMO INDICAMOS, AQUÍ QUEDAN SOLAMENTE ENUNCIADOS Y COMO REFERENCIA GENERAL.

SOBRE EL TEMA, EL DOCTOR ACOSTA ROMERO, AL ABORDAR LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, QUE EN BUENA MEDIDA SON MARCO REFERENCIAL DEL DERECHO MUNICIPAL, LAS ENUMERA EN LAS SIGUIENTES:

"... La Constitución; las leyes, tanto federales como locales y tratados internacionales; la costumbre y el uso; las ideas político-sociales de los gobernantes; todo hecho social que engendre normas de Derecho Administrativo; los reglamentos administrativos federales, locales y municipales; las circulares, oficios-circulares; los criterios de las autoridades también federales y locales; la jurisprudencia de los Tribunales federales, locales y de los tribunales administrativos; el Derecho Internacional; los principios generales derivados del Derecho Administrativo; la doctrina de los tratadistas de Derecho Administrativo; los convenios de Derecho Público entre entidades públicas de los que se derivan efectos fundamentales para el Derecho Administrativo". (5)

SI TRASLADAMOS LAS IDEAS ANTERIORES AL CAMPO DEL DERECHO MUNICIPAL, DEDUCIMOS QUE EN NUESTRA RAMA DEL CONOCIMIENTO JURÍDICO, LAS FUENTES QUE LE DAN VIDA, EN SENTIDO FORMAL, SERÁN: LA LE

(5) Teoría General del Derecho Administrativo; pp. 28 y 29.

GISLACIÓN, LA COSTUMBRE Y LA JURISPRUDENCIA. PERO AL ESTAR EL MUNICIPIO VINCULADO E INMERSO EN OTRAS ESTRUCTURAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS MAYORES, COMO SON EL ESTADO AL QUE PERTENECE Y LA NACIÓN, LAS ANTERIORES FUENTES DEBEMOS ORDENARLAS Y EXPLICARLAS POR SEPARADO, YA QUE LAS NORMAS QUE RIGEN LA VIDA DEL MUNICIPIO PROVIENEN, DE HECHO, DE CADA UNO DE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO, O TAMBIÉN, BAJO LA FORMA DE CONVENIOS, DE LA VOLUNTAD CONCERTADA DE ESOS PROPIOS NIVELES DEL PODER.

DE LO ANTERIOR SURGE NUESTRA CLASIFICACIÓN DE FUENTES DEL DERECHO MUNICIPAL:

- A) LAS DE ORDEN FEDERAL.
- B) LAS RELATIVAS A LA ENTIDAD FEDERATIVA.
- C) LAS EstrictAMENTE MUNICIPALES.
- D) LAS MIXTAS (CONVENIOS).

2. FUENTES DE ORDEN FEDERAL.

MÚLTIPLES Y MUY VARIADAS NORMAS DE ORIGEN FEDERAL REGULAN LA VIDA DEL MUNICIPIO MEXICANO. ESA NORMATIVIDAD FEDERAL PUEDE DESCRIBIRSE COMO SIGUE:

- LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA.

INDUDABLEMENTE, COMO SE EXPLICA EN OTRO APARTADO DE ESTA OBRA, EN LA LEY SUPREMA DEL PAÍS, SE ENCUENTRAN NORMAS FUNDAMENTALES QUE RIGEN AL MUNICIPIO; PARTICULARMENTE EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL, EN EL QUE SE DETALLAN LOS ASPECTOS ESTRUCTURALES DE LAS MUNICIPALIDADES, ASÍ COMO SUS FACULTADES Y PRERROGATIVAS.

- LAS LEYES REGLAMENTARIAS Y ORDINARIAS FEDERALES.

EN ESTA CATEGORÍA DE ORDENAMIENTOS LEGALES ENCONTRAMOS TAMBIÉN UNA AMPLIA VARIEDAD DE DISPOSICIONES QUE REGULAN LA VIDA MUNICIPAL. ASÍ, POR EJEMPLO, PODEMOS CITAR A LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS; LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE; LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN; LA LEY DEL SERVICIO MILITAR; LA LEY FEDERAL DE AGUAS; LA LEY DE LA REFORMA AGRARIA Y MUCHÍSIMOS ORDENAMIENTOS MÁS, EN LOS QUE SE ALUDE AL MUNICIPIO, YA PARA OTORGARLE FACULTADES Y OBLIGACIONES EN DETERMINADAS MATERIAS, O YA PARA QUE ASUMA EL PAPEL DE AUXILIAR DE LAS AUTORIDADES FEDERALES EN OTROS CASOS.

- LOS TRATADOS INTERNACIONALES.

SI BIEN EN FORMA MARGINAL, EN ALGUNOS TRATADOS QUE EL PAÍS CELEBRA CON NACIONES EXTRANJERAS, RESULTAN DISPOSICIONES QUE DE ALGUNA FORMA REPERCUTEN EN LAS ESTRUCTURAS JURÍDICAS, POLÍTICAS, ECONÓMICAS Y SOCIALES DEL MUNICIPIO. ES EL CASO DE AQUELLOS TRATADOS DE CUESTIONES LIMÍTROFES O DE ASPECTOS TERRITORIALES, ECOLÓGICOS O DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE; TAMBIÉN EN LOS TRATADOS SOBRE CAMPAMENTOS DE REFUGIADOS EN EL SUR DE LA REPÚBLICA Y, EN FIN, EN ALGUNOS DE NATURALEZA SIMILAR A LOS MENCIONADOS.

- Los REGLAMENTOS DE LEYES FEDERALES.

TAMBIÉN EN ESTE TIPO DE ORDENAMIENTOS ADMINISTRATIVOS FRECUENTEMENTE ENCONTRAMOS DISPOSICIONES QUE AFECTAN LA VIDA MUNICIPAL, DEFINIÉNDOLE OBLIGACIONES, SOBRE TODO DE AUXILIO A LA AUTORIDAD FEDERAL. ES EL CASO, POR EJEMPLO, DEL REGLAMENTO DE LEY DE POBLACIÓN, EN LO CONCERNIENTE A LA CERTIFICACIÓN DE LA RESIDENCIA DE EXTRANJEROS QUE HABITAN EN EL PAÍS, QUE PARA ESOS EFECTOS DEBE SER OTORGADA POR LA AUTORIDAD MUNICIPAL. OTROS MUCHOS REGLAMENTOS FEDERALES: DE AGUAS, ECOLÓGICOS, DE SANIDAD, ETC., ESTABLECEN UNA SERIE DE CUESTIONES QUE DEBEN ATENDER LOS MUNICIPIOS.

- CIRCULARES, ACUERDOS Y OTRAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS MENORES, DE ORDEN FEDERAL.

DE HECHO, COTIDIANAMENTE EN UNA AMPLIA DISPERSIÓN DE ESTE TIPO DE ORDENAMIENTOS SE ALUDE AL MUNICIPIO, CASI SIEMPRE EN CALIDAD DE AUXILIAR DE LA AUTORIDAD FEDERAL, PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS MUY VARIADAS TAREAS QUE COMPETEN A LA FEDERACIÓN.

- LA JURISPRUDENCIA DE CARÁCTER FEDERAL.

POR CUANTO A LA JURISPRUDENCIA QUE SURGE DE INSTANCIAS FEDERALES, PODEMOS UBICARLA EN DOS GRANDES APARTADOS: LA JUDICIAL Y LA ADMINISTRATIVA.

LA JURISPRUDENCIA PROVENIENTE DE ÓRGANOS JUDICIALES FEDERALES, EN ESTE CASO DE LA SUPREMA CORTE Y LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO, ES UNA CLARA FUENTE DEL DERECHO MUNICIPAL. CUESTIONES RELATIVAS, POR EJEMPLO, A VISITAS DOMICILIARIAS Y SUS REQUISITOS Y FORMALIDADES, HAN ENCONTRADO UNA AMPLIA EXPLICACIÓN EN LA JURISPRUDENCIA, AL IGUAL QUE CUESTIONES RELATIVAS A LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS; SANCIONES, MULTAS, ETC.

POR OTRA PARTE, LA JURISPRUDENCIA DE TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS DE ORDEN FEDERAL, ENCUENTRA SU MANIFESTACIÓN EN LA QUE DE FINE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. ESTA, EN FORMA UN TANTO INDIRECTA O MARGINAL, PUEDE REGULAR CIERTAS CUESTIONES MUNICIPALES. ALGUNOS PRECEDENTES JURISPRUDENCIALES QUE, EN SU TIEMPO, SE DEFINIERON EN RELACIÓN A LA LEY DE INGRESOS MERCANTILES, O EN CUANTO A ALGUNOS ASPECTOS DE LAS DIVERSAS LEYES QUE HAN HA BIDO EN MATERIA DE COORDINACIÓN FISCAL, PODRÍAN SER EJEMPLO DE ÉSTA COMO FUENTE DEL DERECHO MUNICIPAL.

- LA COSTUMBRE, MANIFESTADA EN MATERIA DE ORDEN FEDERAL.

FINALMENTE EN ESTE APARTADO, DEBEMOS REFERIRNOS A LA COSTUMBRE COMO SUPLETORIA DE NORMAS DE CARÁCTER FEDERAL. ESTA PUEDE SER FUENTE QUE DE BASE A DETERMINACIONES JURÍDICAS MUNICIPALES. EN EFECTO, CUESTIONES DE USOS Y COSTUMBRES EN MATERIA DE JUEGOS DE AZAR, O SUPLETORIA EN OTROS ASPECTOS COMPETENCIALES - DE LA FEDERACIÓN CUYAS REPERCUSIONES SEAN LA VIDA MUNICIPAL, LLEGARÍAN A SER, SIN DUDA, ORIGEN DE ALGUNAS REGULACIONES Y DETERMINACIONES JURÍDICAS MUNICIPALES.

3. FUENTES RELATIVAS A LA ENTIDAD FEDERATIVA.

DENTRO DE CADA UNO DE LOS ESTADOS DE LA UNIÓN, ENCONTRAMOS UNA AMPLIA GAMA DE ORDENAMIENTOS LEGALES QUE REGULAN ASPECTOS MUNICIPALES Y QUE PODEMOS CLASIFICAR DE LA SIGUIENTE FORMA:

- LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO.

COMO MÁXIMO ORDENAMIENTO INTERNO, LA CONSTITUCIÓN DE CADA ESTADO, ESTABLECE PARA EL MUNICIPIO MUCHAS DISPOSICIONES. ES FRECUENTE QUE TALES CONSTITUCIONES CONTENGAN UN TÍTULO O CAPÍTULO ESPECIAL DEDICADO A REGULAR ASPECTOS DE ORDEN MUNICIPAL: COMO EL NÚMERO Y NOMBRE DE LOS MUNICIPIOS; LA ESTRUCTURA DE LOS AYUNTAMIENTOS; LA HACIENDA MUNICIPAL, ETC.

- LAS LEYES REGLAMENTARIAS Y ORDINARIAS DE ORDEN LOCAL.

SON FUENTE DEL DERECHO MUNICIPAL PUES ESTABLECEN MUCHAS DE ELLAS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS MUNICIPIOS. DESDE EL CÓDIGO CIVIL O PENAL DEL ESTADO, HASTA OTROS DE ORDEN ADMINISTRATIVO Y FISCALES; DE DIVISIÓN TERRITORIAL; DE REGULACIÓN DE PROCEDIMIENTOS POLÍTICOS Y ELECTORALES, ETC.

ESPECIAL RELEVANCIA ADQUIERE EN ESTA CATEGORÍA LA LEY ORGÁNICA O CÓDIGO MUNICIPAL, QUE SIENDO UNA LEY REGLAMENTARIA LOCAL ES LA BASE MÁS IMPORTANTE DE NORMAS MUNICIPALES. EN ELLA SE ENCUENTRAN LOS PORMENORES QUE CADA ENTIDAD FEDERATIVA IMPRIME A SU ORGANIZACIÓN MUNICIPAL, COMO SERÍA LA FORMA Y ESTRUCTURA DE SUS AYUNTAMIENTOS; DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES; ORGANISMOS DE COOPERACIÓN MUNICIPAL, ETC.

- REGLAMENTOS DE LAS LEYES LOCALES.

EN LAS DISPOSICIONES DE MUCHOS DE ESTOS REGLAMENTOS, COMO DE CONSTRUCCIONES, DE ESPECTÁCULOS, ETC., ENCONTRAMOS COTIDIANAMENTE ALGUNAS NORMAS QUE AFECTAN LA VIDA MUNICIPAL Y QUE SON BASE DE FACULTADES O DE OBLIGACIONES DE LOS MUNICIPIOS, MUCHAS VECES COMO AUXILIARES DE LAS AUTORIDADES ESTATALES.

- CIRCULARES, ACUERDOS U OTRAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS ORIGINADAS EN AUTORIDADES ESTATALES.

TAMBIÉN CON BASE EN ESTE TIPO DE ORDENAMIENTOS MENORES SE SUELE REGULAR UNA BUENA CANTIDAD DE CUESTIONES QUE FINALMENTE REPERCUTIRÁN EN LA VIDA LOCAL DE LA MUNICIPALIDAD.

DEBEMOS LLAMAR LA ATENCIÓN DE LAS PRÁCTICAS POCO ORTODOXAS EN QUE MUCHAS VECES INCURREN LAS AUTORIDADES DEL ESTADO, AL ENVIAR INDISCRIMINADAMENTE ESTE TIPO DE CIRCULARES Y ACUERDOS EN LAS QUE IMPONEN A LOS AYUNTAMIENTOS UNA MULTIPLICIDAD DE CUESTIONES DE TIPO CONTABLE, PRESUPUESTARIO, DE PLANEACIÓN, ETC.; CREO QUE EN RESPETO DE LA AUTORIDAD Y AUTONOMÍA MUNICIPAL, ESTOS ASUNTOS DEBÍAN CENTRALIZARSE EN UNA SOLA DEPENDENCIA DEL GOBIERNO DEL ESTADO, PARA QUE A TRAVÉS DE ELLA SE REALICE EL TRATO CON LOS AYUNTAMIENTOS, EVITANDO DE ESA FORMA LA DISPERSIÓN Y LA ANARQUÍA QUE EN OCASIONES SE PROPICIA POR TAN ABSURDAS PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS.

- LA JURISPRUDENCIA PROVENIENTE DE ÓRGANOS ESTATALES.

TANTO LA JURISPRUDENCIA ESTRICTAMENTE JUDICIAL, QUE EMITEN LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA; COMO LA ADMINISTRATIVA QUE PROVIENE DE TRIBUNALES FISCALES O CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS DE LOS ESTADOS, REPRESENTA UNA RICA FUENTE DEL DERECHO MUNICIPAL. SUS TESIS Y PRECEDENTES AYUDAN AMPLIAMENTE PARA LA REGULACIÓN JURÍDICA DE MUCHOS ACTOS DE LOS AYUNTAMIENTOS, COMO SANCIONES ADMINISTRATIVAS; MULTAS, COOPERACIONES PARA OBRAS PÚBLICAS, ETC.

- LA COSTUMBRE MANIFESTADA EN MATERIA DE ORDEN LOCAL.

COMO SEÑALAMOS ANTERIORMENTE, LA COSTUMBRE Y LOS USOS, SON FUENTE SUPLETORIA DEL DERECHO. CUANDO SE REQUIERE SU APLICACIÓN EN CUESTIONES QUE SIENDO MATERIA DE COMPETENCIA ESTATAL, CON REPERCUSIONES EN MATERIA MUNICIPAL; COMO, POR EJEMPLO, EN ASUNTOS DE CONSTRUCCIONES Y USOS ARQUITECTÓNICOS, SERÁ INDUDABLEMENTE UNA FUENTE DEL DERECHO MUNICIPAL.

4. FUENTES ESTRICTAMENTE MUNICIPALES.

ESPECIAL MENCIÓN NOS MERECE LAS FUENTES QUE HEMOS CLASIFICADO COMO ESTRICTAMENTE MUNICIPALES, PUES SU ORIGEN GENUINAMENTE LOCAL LAS DIFERENCIA DE LAS OTRAS ESTUDIADAS.

TANTO LA DOCTRINA COMO EL DERECHO POSITIVO SON DISPERSOS EN LA CLASIFICACIÓN DE ÉSTAS. LA FRACCIÓN II, DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, EN SU PÁRRAFO SEGUNDO SEÑALA, QUE:

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

SIGUIENDO ESTAS IDEAS, PROPONEMOS COMO FUENTES ESTRICTAMENTE MUNICIPALES LAS SIGUIENTES:

- BANDOS,
- ORDENANZAS,
- REGLAMENTOS,
- CIRCULARES Y OTRAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS,
- LA COSTUMBRE, EN MATERIA MUNICIPAL.

A) LOS BANDOS MUNICIPALES.

ESTOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS SON QUIZAS LOS MÁS TÍPICAMENTE MUNICIPALES. EN EFECTO, DENTRO DE LA DOCTRINA JURÍDICA MUNICIPAL HAN SOBREVIVIDO VARIAS FIGURAS LEGALES DE AÑEJA TRADICIÓN, COMO SON LOS BANDOS Y LAS ORDENANZAS. SI BIEN SU NATURALEZA COMO FUENTES DE DERECHO ES SIMILAR, ENCONTRAMOS ALGUNAS DIFERENCIAS IMPORTANTES DE PRECISAR.

LA PALABRA BANDO DERIVA DEL VERBO BANDIR, QUE A SU VEZ SE ORIGINA DEL VOCABLO VISIGODO **BANDWJAN**, QUE SIGNIFICA PREGONAR O HACER PÚBLICO ALGO. EN ESTE SENTIDO, LOS ANTIGUOS EDICTOS DE LOS MUNÍCIPES O CURIALES ROMANOS SE TRANSFORMARON EN LOS LLAMADOS BANDOS DEL ANTIGUO MUNICIPIO MEDIEVAL ESPAÑOL, QUE IMPLICA-

BAN LA ACCIÓN DE LOS CABILDOS PARA PUBLICITAR LAS NORMAS A LAS QUE APEGARÍAN SU GESTIÓN DE GOBIERNO Y, EN SU CASO, LAS SANCIONES POR SU DESACATO.

GENERALMENTE, LA PRIMERA SESIÓN DEL CABILDO, AL INICIO DE SUS ACTIVIDADES, SE DEDICABA A LA EXPEDICIÓN SOLEMNE DEL BANDO DE BUEN GOBIERNO. LA FIGURA JURÍDICA DEL BANDO HA CONSERVADO, HASTA LA FECHA, SU FUERTE RAÍZ TÍPICAMENTE MUNICIPAL.

LOS BANDOS MUNICIPALES SE CLASIFICAN COMO: ORDINARIOS Y EXTRAORDINARIOS O SOLEMNES.

LOS ORDINARIOS SON LOS QUE EXPIDEN LOS AYUNTAMIENTOS GENERALMENTE AL INICIO DE SU GESTIÓN, PARA HACER PÚBLICAS LAS NORMAS A QUE HABRÁ DE SUJETARSE LA VIDA MUNICIPAL Y QUE EN MATERIAS ESPECIALES DARÁN CABIDA A OTROS REGLAMENTOS PARTICULARES, COMO LOS REGLAMENTOS DE ESPECTÁCULOS, DE ANUNCIOS, DE PANTEONES, ETC. EN EL BANDO SE MARCAN LAS NORMAS MÁS GENERALES DE GESTIÓN; SE SEÑALAN LAS SANCIONES DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO QUE SE PODRÁN APLICAR A LOS INFRACTORES DE LAS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS; SE INDICAN LAS BASES GENERALES DE ZONIFICACIÓN, DESARROLLO URBANO Y PLANEACIÓN GENERAL DEL MUNICIPIO, ETC.

LOS BANDOS EXTRAORDINARIOS O SOLEMNES SON AQUELLOS QUE EXPIDEN LOS AYUNTAMIENTOS PARA DAR REALCE A UN ACONTECIMIENTO SOBRESALIENTE QUE DEBE SER CONOCIDO Y DIFUNDIDO EN LA DEMARCA- CIÓN MUNICIPAL. COMO EJEMPLOS DE ESTOS BANDOS, TENEMOS LOS QUE SE EXPIDEN SOLEMNEMENTE PARA COMUNICAR A LA CIUDADANÍA MUNICI- PAL LA ELECCIÓN DE PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA O GOBERNADOR EST^A TAL; O TAMBIÉN LOS QUE SE EXPIDEN PARA CONMEMORAR ALGÚN ANIVER- SARIO IMPORTANTE DE LA MUNICIPALIDAD O DE SUS HÉROES.

B) LAS ORDENANZAS.

A SU VEZ EL TÉRMINO DE ORDENANZAS, SE DERIVA DEL VOCABLO LATINO **ORDO, ORDINIS**, QUE SIGNIFICA PONER ORDEN A LAS COSAS. JURÍDICAMENTE SE ENTIENDE POR ORDENANZAS UN CUERPO NORMATIVO, GENERALMENTE COMPILACIONES DE TIPO CODIFICADO, QUE SE DESTINAN A REGULAR LEGALMENTE ALGUNA MATERIA ESPECÍFICA DE LAS ACTIVIDA- DES HUMANAS. LAS ORDENANZAS, POR LO CONTRARIO DE LOS BANDOS, NO SON TAN EXCLUSIVAS DE LA DOCTRINA MUNICIPAL, PUES MUCHAS OTRAS INSTANCIAS DE GOBIERNO TUVIERON LA CAPACIDAD DE EXPEDIR- LAS, COMO EL REY, LOS CONSEJOS REALES, Y LOS CONQUISTADORES, ADELANTADOS Y VIRREYES EN TIERRAS AMERICANAS.

TANTO LOS BANDOS COMO LAS ORDENANZAS FUERON LOS PRINCIPA- LES INSTRUMENTOS LEGISLATIVOS A TRAVÉS DE LOS CUALES SE REGULÓ

LA VIDA MUNICIPAL DURANTE MUCHOS SIGLOS. A DECIR DE GARCÍA GALLO, LAS ORDENANZAS FUERON DISPOSICIONES DE GOBERNACIÓN DE CARÁCTER GENERAL DESTINADAS A REGULAR EN FORMA SISTEMÁTICA Y HOMOGÉNEA UNA INSTITUCIÓN O PONER EN ORDEN UNA MATERIA. (6)

SERÍA HASTA BIEN ENTRADO EL SIGLO XIX Y SOBRE TODO EN EL SIGLO XX, EN QUE ESTAS FIGURAS CAIGAN EN CIERTO DESUSO, ENTENDIBLE EN CUANTO QUE SE CONSOLIDAN LAS MODERNAS TEORÍAS CONSTITUCIONALES Y DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. ACTUALMENTE LAS FIGURAS EN ESTUDIO PRESENTAN NOTABLE CONFUSIÓN A MÁS DE DISPERSIÓN EN SU USO. DIFÍCILMENTE SE UBICAN DENTRO DE LA CONCEPCIÓN DEL ESQUEMA MODERNO DE ORDENAMIENTOS JURÍDICOS, QUE HA DADO PREEMINENCIA A OTRAS FIGURAS, COMO LA LEY FORMAL Y LOS REGLAMENTOS EN SUS DIVERSOS TIPOS.

NO OBSTANTE LO ANTERIOR, LOS BANDOS Y ORDENANZAS SON, DESDE LUEGO, FUENTES DE DERECHO Y, POR ELLO, EL INTERÉS DE SU ESTUDIO.

SI BIEN EN EL ARTÍCULO 115 NO SE MENCIONAN EN FORMA EXPRESA LAS ORDENANZAS, MÚLTIPLES LEGISLATURAS ESTATALES LAS DETALLAN, ATRIBUYENDO LA FACULTAD DE DICTARLAS A LOS AYUNTAMIENTOS. EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL, ENCONTRAMOS ESTE TÉRMINO SOLAMENTE

(6) Cfr. García Gallo, Alfonso; La Ley como Fuente del Derecho en las Indias en el siglo XVI; estudios de Historia del Derecho Indiano; Instituto Nacional de Estudios Jurídicos; Madrid, 1972.

REFERIDO A LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL, YA QUE EL ARTÍCULO 73 FRACCIÓN VI, BASE TERCERA, INDICA QUE "SON FACULTADES DE DICHA ASAMBLEA, ENTRE OTRAS MATERIAS, DICTAR BANDOS, ORDENANZAS Y REGLAMENTOS DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO...".

AHORA BIEN, EN TORNO A LOS BANDOS Y A LAS ORDENANZAS, SE HAN EXPUESTO ALGUNAS IDEAS PARA CONSIDERARLAS COMO VERDADEROS REGLAMENTOS AUTÓNOMOS, Y POR ELLO ALGUNOS SECTORES LOS CLASIFICAN DENTRO DEL RENGLON DE LOS LLAMADOS "REGLAMENTOS AUTÓNOMOS".

ESTIMO QUE EN MÉXICO ESTA DOCTRINA NO HA TENIDO ACEPTACIÓN Y QUE ESTÁ PRÁCTICAMENTE EN DESUSO. SI ENTENDEMOS POR REGLAMENTOS AUTÓNOMOS AQUELLOS QUE EMITE UN ÓRGANO FACULTADO PARA ELLO POR VÍA DE DESARROLLAR UNA BASE, UN PRINCIPIO O UN ARTÍCULO DE LA CONSTITUCIÓN EN FORMA DIRECTA, SIN QUE EXISTA UNA LEY DEL CONGRESO FEDERAL, O EN SU CASO DEL CONGRESO LOCAL, NO SERÍA APLICABLE A LOS BANDOS NI A LAS ORDENANZAS MUNICIPALES.

EL ARTÍCULO 115 SEÑALA QUE LA FACULTAD A QUE HACEMOS ALUSIÓN, "SE EJERCITARÁ DE ACUERDO CON LAS BASES NORMATIVAS QUE DEBERÁN ESTABLECER LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS". ESTAS BASES NORMATIVAS NO SON OTRA COSA QUE LEYES QUE EXPIDEN LOS CONGRESOS LOCALES (LEYES ORGÁNICAS MUNICIPALES, CÓDIGOS MUNICIPALES, ETC.) O LAS QUE ENCUADRAN Y LEGITIMAN A LOS BANDOS, ORDENANZAS, REGLA

MENTOS Y OTRAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS DE LA MUNICIPALIDAD. POR TODO ELLO ES EVIDENTE QUE NI LOS BANDOS, NI LAS ORDENANZAS TIENEN NATURALEZA DE REGLAMENTOS AUTÓNOMOS.

C) LOS REGLAMENTOS MUNICIPALES Y OTRAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS.

POR LO QUE HACE A LOS REGLAMENTOS MUNICIPALES, ENCONTRAMOS QUE ÉSTAS SON REALMENTE LA FUENTE MÁS IMPORTANTE DE SU LEGISLACIÓN INTERNA. TANTO EN NÚMERO COMO EN LAS MATERIAS QUE REGULAN LOS REGLAMENTOS SON EL PRINCIPAL CUERPO NORMATIVO MUNICIPAL.

LOS AYUNTAMIENTOS TIENEN FACULTAD DE EXPEDIR REGLAMENTOS, CON BASE EN LAS DISPOSICIONES YA CITADAS DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, DE LAS CONSTITUCIONES LOCALES Y LAS LEYES ORGÁNICAS MUNICIPALES.

ENCONTRAMOS DIVERSOS TIPOS DE REGLAMENTOS QUE EXPIDEN LOS AYUNTAMIENTOS, COMO SON:

1. DE ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN: COMO EL REGLAMENTO INTERIOR DEL AYUNTAMIENTO, EL REGLAMENTO INTERIOR DE TRABAJO, ETC.

2. REFERENTES A SERVICIOS PÚBLICOS, COMO EL REGLAMENTO DE USO DE AGUA POTABLE, DE PARQUES Y JARDINES, DE USO DE RASTROS, DE ESTACIONAMIENTOS, DE ANUNCIOS, DE PANTEONES, DE MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTOS, DE EXPEDICIÓN DE LICENCIAS Y PERMISOS, DE LIMPIA, ETC.

3. REFERENTES A ZONIFICACIÓN, PLANEACIÓN Y DESARROLLO URBANO. LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL OTORGA FACULTADES EXPRESAS A LOS AYUNTAMIENTOS PARA EXPEDIR REGLAMENTOS Y OTRAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS EN ESTAS IMPORTANTES MATERIAS, SEÑALANDO TEXTUALMENTE EL PRECEPTO:

"Artículo 115, fracción V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios."

POR CUANTO A LA PUBLICIDAD DE BANDOS, ORDENANZAS Y REGLAMENTOS MUNICIPALES, EXISTE UNA GRAN DISPERSIÓN DE DISPOSICIO-

NES SOBRE ESTE PARTICULAR EN LAS LEGISLACIONES ESTATALES, ENCONTRANDO, EN SÍNTESIS, LOS SIGUIENTES SISTEMAS:

1. LEGISLACIONES QUE EXIGEN LA PUBLICACIÓN DE BANDOS Y REGLAMENTOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO, COMO ENTRE OTROS, GUANAJUATO E HIDALGO:

"Art. 84, LOM. de Guanajuato.- El Reglamento Interior, los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general para ser obligatorias, deberán ser publicadas en el Periódico Oficial del Estado."

"Art. 123, LOM. de Hidalgo.- Los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, deberán darse a la publicidad en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, para que tengan plena vigencia, estableciéndose la fecha en que se inicie su obligatoriedad."

2. LEGISLACIONES QUE ESTABLECEN UNA OBLIGACIÓN GENÉRICA DE "PUBLICIDAD" SIN SEÑALAR EL MEDIO PARA ELLO, COMO ES EL CASO, ENTRE OTROS, DEL ESTADO DE MÉXICO, EN EL ARTÍCULO 37 DE SU LEY ORGÁNICA MUNICIPAL, QUE DICE:

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

CREEMOS DE GRAN IMPORTANCIA QUE PARA EVITAR ESTA VAGUEDAD, LAS LEGISLACIONES ESTATALES MARQUEN LA FORMA Y MEDIOS EN QUE TENGA QUE DARSE PUBLICIDAD A ESTOS CUERPOS NORMATIVOS, EN BENEFICIO DE LA SEGURIDAD JURÍDICA DE LA POBLACIÓN MUNICIPAL.

D) CIRCULARES Y OTRAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS.

EN LA MUNICIPALIDAD, DESDE LUEGO, QUE HAY MUCHAS MAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS MENORES QUE SON FUENTE DEL DERECHO DE LA COMUNA. ES EL CASO DE LAS CIRCULARES, OFICIOS, ACUERDOS, ETC. QUE EMITE EL AYUNTAMIENTO EN PLENO O QUE SURGEN DE LAS DIVERSAS AUTORIDADES DEL PROPIO MUNICIPIO. EL PRESIDENTE MUNICIPAL, EL SECRETARIO, LOS REGIDORES, EL TESORERO, ETC., COTIDIANAMENTE EMITEN ESTE TIPO DE DISPOSICIONES PARA UNA MULTIPLICIDAD DE ASUNTOS QUE DEBE RESOLVER Y ATENDER EL MUNICIPIO.

E) LA COSTUMBRE EN MATERIA MUNICIPAL.

DE IGUAL MANERA QUE HEMOS SEÑALADO EN LOS OTROS NIVELES DE GOBIERNO, LA COSTUMBRE APARECE COMO UNA FUENTE SUPLETORIA DEL DERECHO MUNICIPAL, APLICADA EN MATERIAS ENCOMENDADAS AL MUNICIPIO. ESTA FUENTE ES DE TOMARSE EN CUENTA EN SITUACIONES, POR EJEMPLO, DE HORARIOS DE ESTABLECIMIENTOS; DE OTORGAMIENTOS DE LICENCIAS Y PERMISOS PARA GIROS COMERCIALES; Y EN GENERAL, PARA TODO ACTO DE LA MUNICIPALIDAD EN QUE DEBAN ANALIZARSE LAS COSTUMBRES DE LA POBLACIÓN PARA NO VIOLENTAR SU SENTIDO SOCIAL, RELIGIOSO, MORAL O DE USOS Y DEMÁS PRÁCTICAS ENRAIZADAS EN LA COMUNIDAD.

5. FUENTES MIXTAS: LOS CONVENIOS.

HA SIDO PRÁCTICA CRECIENTE EN NUESTRO TIEMPO QUE MÚLTIPLES CUESTIONES COMPETENCIALES DE LA FEDERACIÓN, LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS, SE CONVENGAN ENTRE ESTOS NIVELES DE GOBIERNO, CON EL FIN DE BUSCAR MEJORES RESULTADOS DE LOS ESFUERZOS CONJUNTOS.

EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA, EN SU FRACCIÓN VI, LOS PREVÉ Y LOS AUTORIZA, AL SEÑALAR QUE:

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

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que estos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párafo anterior".

DE IGUAL FORMA, EL ARTÍCULO 115 DE LA LEY SUPREMA TANTO EN LA FRACCIÓN III, COMO EN LA FRACCIÓN IV ALUDEN A CONVENIOS, YA INTERMUNICIPALES O CON EL ESTADO.

ASÍ, EL ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN III, SEÑALA QUE LOS MUNICIPIOS DE UN MISMO ESTADO, PREVIO ACUERDO DE SUS AYUNTAMIENTOS,

TOS Y CON SUJECIÓN A LA LEY, PODRÁN COORDINARSE Y ASOCIARSE PARA LA MÁS EFICAZ PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS QUE LES CORRESPONDA. ESTA COORDINACIÓN O ASOCIACIÓN, CUANDO SE REALIZA, SE HACE EN BASE A RESPECTIVOS CONVENIOS ENTRE LOS MUNICIPIOS IN VOLUCRADOS.

LA FRACCIÓN IV, RELATIVA A LAS CUESTIONES DE LA HACIENDA MUNICIPAL, EN LO QUE SE DETALLAN LAS CONTRIBUCIONES QUE CORRESPONDEN AL MUNICIPIO, SEÑALA, EN LA MATERIA QUE NOS OCUPA, QUE LOS MUNICIPIOS PODRÁN CELEBRAR CONVENIOS CON EL ESTADO PARA QUE ÉSTE SE HAGA CARGO DE ALGUNAS DE LAS FUNCIONES RELACIONADAS CON LA ADMINISTRACIÓN DE ESAS CONTRIBUCIONES.

AHORA BIEN, A MANERA DE RESUMEN, PODEMOS CONCENTRAR LOS DIVERSOS TIPOS DE CONVENIOS EN LOS QUE INTERVIENE EL MUNICIPIO, DE LA SIGUIENTE MANERA:

- CONVENIOS INTERMUNICIPALES.
- CONVENIOS BIPARTITAS.
- CONVENIOS TRIPARTITAS.

SON LOS PRIMEROS, -INTERMUNICIPALES- LOS QUE SE CELEBRAN ENTRE VARIOS MUNICIPIOS DEL MISMO ESTADO; SI FUERAN ENTRE MUNI-

CIPIOS DE DOS O MÁS ESTADOS, EL CONVENIO NECESARIAMENTE SE VOLVERÍA DE CARÁCTER INTERESTATAL.

LOS LLAMADOS BIPARTITAS, SON LOS QUE SE CELEBRAN ENTRE EL MUNICIPIO Y EL ESTADO. EL NOMBRE OBEDECE A QUE INTERVIENEN EN ELLOS DOS NIVELES DE GOBIERNO: EL MUNICIPAL Y EL ESTATAL.

A SU VEZ, SON CONVENIOS TRIPARTITAS AQUELLOS EN QUE SE DA INTERVENCIÓN A LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO: FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL. DE ESTA NATURALEZA SERÍAN, POR VÍA DE EJEMPLO, LOS CONVENIOS QUE RESULTAN DE LA REGULACIÓN QUE EN MATERIA DE CONURBACIÓN ESTABLECE LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DEL PAÍS.

6. OTRAS FACULTADES LEGISLATIVAS DEL MUNICIPIO.

DE ACUERDO A LO EXPUESTO EN LOS INCISOS ANTERIORES, EL MUNICIPIO CUENTA CON FACULTADES LEGISLATIVAS CATALOGADAS POR LA DOCTRINA COMO "MATERIALES" Y NO DE TIPO FORMAL. EN EFECTO, LOS BANDOS, ORDENANZAS, REGLAMENTOS Y CUALQUIERA OTRA DISPOSICIÓN ADMINISTRATIVA DE CARÁCTER GENERAL, SE INSERTAN EN LA COMPETENCIA QUE EN GENERAL SE PUEDE LLAMAR COMO REGLAMENTARIA Y QUE DESDE LUEGO ES FACULTAD LEGISLATIVA MATERIAL.

NO OBSTANTE, OCASIONALMENTE ENCONTRAMOS CIERTAS ATRIBUCIONES DE LA MUNICIPALIDAD, QUE DE MANERA INDIRECTA IMPLICAN FACULTADES LEGISLATIVAS FORMALES.

A ESTE RESPECTO, TENEMOS LA FACULTAD DE INICIATIVA DE LEYES QUE TODAS LAS LEGISLACIONES LOCALES OTORGAN AL MUNICIPIO. ASÍ LOS MUNICIPIOS DEL PAÍS, POR CONDUCTO DE SUS AYUNTAMIENTOS PUEDEN VÁLIDAMENTE PARTICIPAR EN EL PROCESO DE LA CREACIÓN DE LA LEY FORMAL. ALGUNOS SISTEMAS INTERNOS DE LOS ESTADOS CONDICIONAN ESTA FACULTAD DE INICIATIVA A LOS "ASUNTOS QUE AFECTEN AL MUNICIPIO"; EN CAMBIO OTRAS LEGISLACIONES DEJAN ABIERTA ESTA FACULTAD DE PROPONER LEYES A TODO TIPO DE CUESTIONES QUE DEBAN CONOCER LOS CONGRESOS ESTATALES.

TAMBIÉN PODEMOS UBICAR COMO FACULTAD LEGISLATIVA FORMAL, DE TIPO INDIRECTO, LA COMPETENCIA QUE OTORGAN LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES DE ALGUNOS ESTADOS, PARA QUE LOS MUNICIPIOS DE LA ENTIDAD PARTICIPEN EN LOS PROCESOS DE REFORMA A LA PROPIA CONSTITUCIÓN LOCAL. ES EL CASO, POR EJEMPLO, DE CAMPECHE, COAHUILA, COLIMA, CHIAPAS Y OTROS ESTADOS, EN LOS QUE, PARA LA REFORMA CONSTITUCIONAL, SE REQUIERE, UNA VEZ APROBADA POR EL CONGRESO, LA APROBACIÓN DE LA MAYORÍA DE LOS AYUNTAMIENTOS.

EN OTROS CASOS, COMO GUERRERO Y NAYARIT SE REQUIERE DICHA APROBACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS, PERO DEL ORDEN DE LAS DOS TERCERAS PARTES DE ELLOS.

INDUDABLEMENTE QUE NOS PARECE POSITIVA LA INTERVENCIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS EN EL TRÁMITE DE REFORMAS CONSTITUCIONALES LOCALES. SIN EMBARGO ESTIMAMOS PRUDENTE REFLEXIONAR SOBRE LA PROPORCIÓN Y PESO QUE LA APROBACIÓN DE LAS COMUNAS DEBA TENER EN ESTE TRÁMITE. EN OTRAS PALABRAS, NOS PARECERÍA FRANCAMENTE INUSITADO QUE, VERBIGRACIA, EN OAXACA SE NECESITARA PARA LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES LA APROBACIÓN DE DOS TERCERAS PARTES DE SUS MUNICIPIOS O AÚN LA MITAD MÁS UNO; EN EL PRIMER CASO SE REQUERIRÍA LA APROBACIÓN DE 380 MUNICIPIOS, Y EN EL SEGUNDO DE 286 DE ELLOS, TODA VEZ QUE ESE ESTADO CUENTA CON 570 MUNICIPALIDADES.

POR ELLO, SIN DEJAR DE RECONOCER LO ALTAMENTE POSITIVO QUE TIENE LA INTERVENCIÓN DEL MUNICIPIO EN LAS REFORMAS DE LAS CONSTITUCIONES LOCALES, SU PAPEL DEBERÁ SER MEJOR ESTUDIADO Y REGULADO.

CAPITULO VII EL TERRITORIO MUNICIPAL.

SUMARIO

1. Apreciaciones generales sobre el territorio. 2. Concepto de territorio municipal. 3. Sus relaciones con el territorio Nacional y el territorio de los Estados; facultades territoriales del municipio. 4. Generalidades sobre la división territorial del municipio. 5. La desconcentración territorial interna de los municipios. 6. Conflictos sobre límites territoriales municipales.

1. APRECIACIONES GENERALES SOBRE EL TERRITORIO.

EL TERRITORIO* APARECE COMO EL SUSTRATO BÁSICO DE LA ESTRUCTURA, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS GRUPOS SOCIALES, LOS QUE NECESITAN INEVITABLEMENTE UNA BASE TERRITORIAL DONDE HAN DE EJERCER SUS ACTIVIDADES. SI BIEN ÉSTO ES CIERTO PARA TODOS LOS GRUPOS, EXISTEN VARIOS DE ELLOS EN LOS QUE EL TERRITORIO CONSTITUYE SU ELEMENTO COHESIVO Y TRASCENDENTE POR LO QUE SE LES DENOMINA GRUPOS TERRITORIALES.

BASADOS EN LA PROXIMIDAD FÍSICA, REUNIDOS LOS HOMBRES EN TORNO AL TERRITORIO, TENIENDO CONCIENCIA DE QUE EL ESPACIO FÍSICO EN QUE SE ASIENTAN LES PERTENECE, VIVIENDO EN CIERTO MODO EN FUNCIÓN DEL ESPACIO FÍSICO, LOS GRUPOS TERRITORIALES LOGRAN UNA

* Del vocablo latino Territorium. Antiguamente se le dió el sentido de Terra patrum (Tierra de antepasados).

ESPECIE DE LEALTAD EN LA QUE SE FUNDEN HOMBRES Y TIERRA; TANTO EN LA QUE SE MANIFIESTA EN LA NATURALEZA, COMO LA QUE EL HOMBRE ES CAPAZ DE CONVERTIR EN LA IDEA MATERIALIZADA DE LA CIUDAD. DE AHÍ QUE SEA NECESARIO REFLEXIONAR CUIDADOSAMENTE EN TORNO A ESA ESTRECHA RELACIÓN ENTRE LA PROPIA NATURALEZA Y EL TIPO DE GRUPO. COMO ACERTADAMENTE AFIRMA ELY CHINOY: "LA NATURALEZA DE LA BASE TERRITORIAL AFECTA EN MUCHOS SENTIDOS LA ESTRUCTURA SOCIAL DE LA COMUNIDAD Y SUS MODOS DE VIDA". (1)

DENTRO DE LOS GRUPOS QUE TIENEN SU FUNDAMENTO O SU ORIGEN EN EL TERRITORIO, DESTACAN LOS GRUPOS LOCALES, O COMUNIDADES. LA ANTROPOLOGÍA Y LA SOCIOLOGÍA TIENEN UN AMPLIO CAMPO DE INVESTIGACIÓN EN ESTA MATERIA, ESTUDIANDO COMO SE HAN CONSTITUIDO PAULATINAMENTE TALES AGRUPACIONES, CUYA PERMANENCIA EN FORMA LARVARIA APARECE DESDE LAS SOCIEDADES PRIMITIVAS. Y COMO HORIZONTES DE SOCIALIZACIÓN, EN FASE DE PROTOPLASMA, PARA USAR EL TÉRMINO ADOPTADO POR DURKHEIM, DESTACA LA PRESENCIA DE LA HORDA, EL CLAN Y LA TRIBU, COMO NÚCLEOS INCIPIENTES DE GRUPOS TERRITORIALES, HINCADOS EN EL TERRITORIO, ACASO VÍCTIMAS DE LAS EXIGENCIAS DE LA TIERRA. SIN OLVIDAR EN NINGÚN MOMENTO QUE EL PERÍODO PREHISTÓRICO DE RECOLECCIÓN DE ALIMENTOS, HACÍA SIERVO AL HOMBRE DE LA PRODUCCIÓN DE LA TIERRA, SIN POSIBILIDAD DE TRANSFORMARLA Y HACERLA RENTABLE POR MEDIO DEL LABOREO ADECUADO. AQUÍ TENEMOS MUY PRESENTE EL PRIMER ELEMENTO CONFIGURADO DE UN-

(1) Chinoy, Ely. La Sociedad. Editorial FCE. México 1966, p. 218

GRUPO TERRITORIAL: LA TRASCEDENCIA DE LA TIERRA, COMO FACTOR - DE SOCIALIZACIÓN INCIPIENTE O INTENSIVA.

DENTRO DE LA DISTINCIÓN DE LOS GRUPOS EN FUNCIÓN DEL - TERRITORIO, DESTACA EL PUEBLO, TAMBIÉN LLAMADO POR ADOLFO POSA- DA "MUNICIPIO HISTÓRICO", QUE TIENE ASENTAMIENTO FIJO, CON REU- NIÓN AGRUPADA O DISPERSAS DE CASAS Y UN EQUIPO CULTURAL CONSI- GUENTE. EL PUEBLO APARECE COMO ELEMENTO TÍPICO DE ORGANIZA- CIÓN DE LOS CONGLOMERADOS HUMANOS, UNA VEZ SUPERADA LA VIDA NÓ- MADA. PERO EN EL CONCEPTO DE PUEBLO SE ENTREMEZCLAN IDEAS NO - SIEMPRE DE FÁCIL DELIMITACIÓN: PUEBLOS DE ESTRUCTURA RURAL; LA ALDEA COMO COMUNIDAD MUY ANTIGUA; COMUNIDADES COMERCIALES DE TI- PO RURAL, A TRAVÉS DE UNA GAMA DE COMUNIDADES INDIFERENCIADAS;- HASTA CONCLUIR EN LA CIUDAD PROPIAMENTE DICHA Y EN LA METRÓPOLI.

LA COROLOGÍA TRATA DE EXPLICAR LA DISTRIBUCIÓN ESPA- CIAL DE LA POBLACIÓN HUMANA Y DESCRIBIR LA PRESENCIA DEL HOMBRE EN DETERMINADOS LUGARES. LOS PROCESOS DEMOGRÁFICOS DE CONCEN- TRACIÓN O DISPERSIÓN NECESITAN UNA EXPLICACIÓN NO SIEMPRE FÁCIL DE OFRECER, POR LO QUE LA MISMA PROBLEMÁTICA, DESDE DISTINTOS - PUNTOS DE VISTA, PUEDE SERVIR PARA EL MEJOR CONOCIMIENTO DE ESA DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN HUMANA SOBRE EL ESPACIO. EL TIPO- DE DENSIDAD DE LA POBLACIÓN, UNIDO A OTROS FACTORES Y FENÓMENOS, PUEDE SERVIR PARA EXPLICAR LA REALIDAD SOCIOECONÓMICA Y VITAL - DEL HOMBRE SOBRE LA TIERRA. (2)

(2) Perpiñá, Román. Teoría Estructural y Estructurante de la población de España. Madrid 1953.

LA INFLUENCIA SOCIAL DEL TERRITORIO EN LOS GRUPOS RESPECTIVOS, ES MUY IMPORTANTE. SU NATURALEZA ESTÁ CLARAMENTE EXPUESTA POR SOROKIN: "CONSTITUYEN (LOS FACTORES TERRITORIALES)- UNA COORDENADA SOCIOCULTURAL INDISPENSABLE PARA LOCALIZAR AL INDIVIDUO O AL GRUPO DENTRO DEL UNIVERSO SOCIOCULTURAL". (3) LA- PROXIMIDAD FÍSICA, EL CONTACTO SOCIAL, SE REALIZAN EN UN ESPACIO DETERMINADO. Y SEGÚN SUS DIMENSIONES Y SU INTERPRETACIÓN - DE LA TIERRA, ASÍ SERÁ EL TIPO DE RELACIONES SOCIALES QUE PREDOMINEN.

EN ESTE SENTIDO SE AFIRMA QUE LAS RELACIONES ENTRE EL CAMPO Y LA CIUDAD NO SON ESTÁTICAS O DE SIMPLE DEPENDENCIA; SE BUSCA CON AFÁN UN MODO DE ACERCAMIENTO, Y ASÍ TAL ES EL CRITERIO DE THOMAS SHARP: "HASTA AQUÍ NOS HEMOS REFERIDO A LA CIUDAD Y AL CAMPO COMO DOS SISTEMAS DE VIDA DIFERENTES E INDEPENDIENTES, CONCEPTO QUE REFLEJA LA REALIDAD HASTA EL DÍA DE HOY.- PERO AL INTENTAR FORMULAR UNA SERIE DE PRINCIPIOS QUE NOS PERMITAN LOGRAR EN ESTE SIGLO UN AMBIENTE RAZONABLE Y SATISFACTORIO PARA LA VIDA HUMANA, TROPEZAMOS DE INMEDIATO CON UN PROBLEMA -- QUE NUNCA SE HABÍA PRESENTADO; EL DE DETERMINAR EN QUÉ MEDIDA -- ES EN LA ACTUALIDAD POSIBLE O CONVENIENTE NEUTRALIZAR LOS DOS -- SISTEMAS INTEGRÁNDOLOS EN UN NUEVO Y MÁS EFICAZ". (4) EL PROCESO DE URBANIZACIÓN LO VA CONSIGUIENDO DESDE UN PUNTO DE VISTA, ASÍ COMO POR OTRO LADO TAMBIÉN SE LOGRA ALGÚN ACERCAMIENTO POR-

(3) Sorokin, P.A. Sociedad, cultura y personalidad. Editorial FCE. México 1960, pág. 306.

(4) Sharp. Thomas. Citado por el Diccionario UNESCO de las Ciencias Sociales. Volumen I UNESCO 1975, pág. 313

MEDIO DEL DESARROLLO SOCIOECONÓMICO Y ADMINISTRATIVO DE LAS COMUNIDADES RURALES. SIN EMBARGO, EL PANORAMA AÚN ESTÁ SEÑALANDO LAS DIFERENCIAS ENTRE LO RURAL Y LO URBANO CON MUCHA NITIDEZ.

EL MUNICIPIO, PUES, COMO INSTITUCIÓN NETAMENTE TERRITORIAL SE ENCUENTRA MUCHAS VECES EN EL CENTRO DE ESTAS INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS, YA EL MUNICIPIO RURAL TRADICIONAL O EL MODERNO ALTAMENTE URBANIZADO Y AÚN LOS MUNICIPIOS METROPOLITANOS DE MILLONES DE POBLADORES.

2. CONCEPTO DE TERRITORIO MUNICIPAL.*

EL TERRITORIO ES UN ELEMENTO** FUNDAMENTAL DEL MUNICIPIO, COMO COINCIDEN EN SEÑALARLO LOS DIVERSOS AUTORES Y TRATADISTAS DE LA MATERIA, TANTO NACIONALES COMO EXTRANJEROS. SEGÚN LA DOCTRINA EXISTEN TRES SISTEMAS PARA CATALOGAR LA DIVISIÓN TERRITORIAL, A SABER:

- 1.- EL SISTEMA GEOMÉTRICO O FRANCÉS
- 2.- EL SISTEMA NATURAL O SUIZO
- 3.- EL SISTEMA MIXTO O INGLÉS

* El municipio tiene elementos semejantes aunque no iguales al Estado: territorio, población y poder.- Utilizamos la enumeración más común en la teoría del Estado, siguiendo a Heller, aunque es preciso señalar que otros autores indican mayor cantidad de elementos, agregando a los enunciados, el gobierno, el derecho, etc. Ya en nuestra materia, Daniel Hugo Martins (op.cit., cap.IV, ps. 61 a 71) discrimina como elementos jurídicos esenciales del municipio: a) la población; b) territorio; c) organización; d) competencias; e) material municipal; f) ordenamiento jurídico; g) potestad normativa; h) patrimonio propio; i) capacidad económico-financiera; j) integración democrática; k) descentralización autárquica; l) autonomía política; y m) capacidad técnica.

** Más que un "elemento", en el sentido de la Teoría Clásica del Estado, es una "condición de existencia", un medio sine qua non o instrumento al servicio -- del fin municipal.

ESTE PRIMER SISTEMA CLASIFICATORIO VIENE DE LAS IDEAS-DE LA REVOLUCIÓN FRANCESA, LA QUE EN SU AFAN DE MANTENER LA INDIVISIBILIDAD DEL ESTADO, SUPRIMIÓ TODA FORMA ASOCIACIONAL O INTERMEDIA ENTRE ÉSTE Y EL INDIVIDUO; COMO CONSECUENCIA DE LA FILOSOFÍA LIBERAL E INDIVIDUALISTA, CON LA SUPREMACIA DE LA LEY-COMO EXPRESIÓN DE LA VOLUNTAD GENERAL, DIO ORIGEN A ESTE SISTEMA: "QUE CONSIDERA QUE EL ESTADO TIENE ATRIBUCIONES IRRESTRIC--TAS PARA ADAPTAR LA DIVISIÓN DEL TERRITORIO A LAS NECESIDADES -DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, SIN CONSIDERAR LAS FORMACIONES NATURALES" (5). LA REVOLUCIÓN FRANCESA ELIMINÓ LA ANTIGUA DIVISIÓ--N DEL TERRITORIO EN PROVINCIAS Y MUNICIPIOS, Y DE ACUERDO --CON ESE CRITERIO ESTABLECIÓ UNA NUEVA DIVISIÓ--N GEOMÉTRICA, ARTI--FICIAL, POR DEPARTAMENTOS, DISTRITOS Y COMUNAS.

FOR OTRA PARTE, EL SISTEMA NATURAL O SUIZO, ES EL QUE--TIENE POR BASE LA ESCUELA SOCIOLOGICA DEL MUNICIPIO. DE ACUER--DO CON EL MISMO, LA DIVISIÓ--N DEL TERRITORIO SE ACOMODA A LA TO--POGRAFÍA NATURAL DE LOS LUGARES Y A LA TRADICIÓ--N E HISTORIA DE--LOS MISMOS. COMO CONSECUENCIA DE ESTE SISTEMA, SI SE ATIENDE A LA NATURALEZA DEL TERRITORIO, LOS MUNICIPIOS PUEDEN CLASIFICAR--SE EN URBANOS, RURALES Y MIXTOS.

EN EL SISTEMA MIXTO O INGLÉS, EL ESTADO PUEDE UTILIZAR LOS DOS CRITERIOS ANTERIORES, O SE ATEMPERA AL CRITERIO DE LA -

(5) Carmona Romay, Adriano, op. cit., p. 60

DIVISIÓN ARTIFICIAL DE ORIGEN, LEGAL, O BIEN AL HISTÓRICO O NATURAL, AUNQUE GENERALMENTE RESPETANDO LA DIVISIÓN EN MUNICIPIOS DE RAÍZ HISTÓRICA Y CUYA CREACIÓN HA SIDO DETERMINADA POR LA SITUACIÓN Y CONDICIONES DEL TERRITORIO, SIN PERJUICIO DE QUE LOS SERVICIOS ESTATALES SE ACOMODEN O NO A LA DIVISIÓN MUNICIPAL, CUANDO REQUIERAN UN ÁREA TERRITORIAL MAYOR". (6)

AL ABORDAR ESTE TEMA, EFRÉN CÓRDOVA PROPONE UN NUEVO SISTEMA AL QUE DENOMINA COMO "RACIONAL" Y AL RESPECTO AFIRMA: ". . . TODO ELLO NOS MUEVE A ABOGAR POR LA IMPLANTACIÓN DE UN CUARTO SISTEMA QUE PUDIERA DENOMINARSE RACIONAL Y QUE TENDRÍA POR PRINCIPIO RECTOR EL DE DISTRIBUIR LOS DISTINTOS GRADOS Y MANIFESTACIONES DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA EN FORMA QUE SE COORRESPONDA CON EL ADECUADO DESENVOLVIMIENTO DE SUS OBJETIVOS Y CAPACIDADES. LOS ELEMENTOS HISTÓRICOS, GEOGRÁFICOS Y TRADICIONALES SERÍAN ASÍ DEBIDAMENTE PONDERADOS Y VALORADOS, PERO AJUSTÁNDOLOS AL IMPERATIVO DE RESPONDER A LAS NECESIDADES ACTUALES E INTRODUCIÉNDOLES CUANTAS ALTERACIONES DEMANDEN LAS REALIDADES DE HOY Y AÚN LAS PERSPECTIVAS DE DESARROLLO FUTURO. SERÍA, ASÍ, EN TODO MOMENTO UNA CONSIDERACIÓN RACIONAL Y LÓGICA QUE TOMARÁ EN CUENTA LOS FACTORES FÍSICOS, POBLACIONALES, ECONÓMICOS, ADMINISTRATIVOS, ETC., Y SE VERTEBRARÁ CONFORME A PRINCIPIOS DE GENERAL APLICACIÓN, LA QUE PRESIDIRÍA LA INSERCIÓN DE UN MUNICIPIO EN EL ÁMBITO TERRITORIAL DE UN PAÍS, ASÍ COMO LA FIJACIÓN -

DE LOS LÍMITES DE SU JURISDICCIÓN. NI EL RESPETO FETICHISTA AL PASADO, NI LA ACEPTACIÓN INCONDICIONAL DE LO QUE DE ERRÓNEO O FORTUITO PUDIERA HABER EN ÉL, SERÍA LO PREVALECIENTE, SINO LA APRECIACIÓN -SOBRE LA BASE DE UNA COMUNIDAD DE INTERESES- DE LAS FUNCIONES POLÍTICAS Y ADMINISTRATIVAS ASIGNADAS AL ÓRGANO LOCAL Y DE LAS POSIBILIDADES DE CUMPLIR LAS MISMAS". (7)

LOS MUNICIPALISTAS, YA SEA DE UNA MANERA EXPRESA O TÁ-CITA HAN ABORDADO JUNTO CON LOS PRESUPUESTOS DEMOGRÁFICOS Y GUBERNATIVOS EL ELEMENTO GEOGRÁFICO DEL MUNICIPIO. ASÍ DENTRO DE SU PENSAMIENTO DOCTRINARIO, PROPONEN DIVERSOS CONCEPTOS QUE ENTIENDEN AL ESPACIO MUNICIPAL, EN EL QUE SE DEMARCA LA JURISDICCIÓN DEL AYUNTAMIENTO. DADA LA ECONOMÍA QUE REQUIERE ESTE APARADO SÓLO EXPONDREMOS EL PENSAMIENTO DE ALGUNOS ESPECIALISTAS REPRESENTATIVOS DE LAS DIVERSAS CORRIENTES.

EL MAESTRO IBERO DON José Boza Moreno AFIRMA QUE: "EL TERRITORIO NACIONAL VIENE DIVIDIDO EN MULTITUD DE TERRITORIOS MUNICIPALES LIMITADOS POR FRONTERAS PARTICULARES, QUE SIRVEN DE SOLARES A SUS VECINDARIOS. . . LOS POLÍGONOS MUNICIPALES LOS DE TERMINA EL ESTADO NACIONAL. EN EFECTO: EL ESTADO NACIONAL ES LA ÚNICA AUTORIDAD QUE TIENE JURISDICCIÓN PARA FRACCIONAR EL TERRITORIO DE LA NACIÓN EN POLÍGONOS MUNICIPALES Y MODIFICARLOS - POR MEDIO DE SUS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO". (8)

(7) Córdova, Efrén. Op. cit., p. 41

(8) El Derecho en el doble orden doctrinal y legal. Editorial García Enciso. Madrid 1952, pp. 31 y 32.

A SU VEZ *Arnaldo Schwerert Ferrer* PRECISA, QUE: "UNO DE LOS ELEMENTOS INTEGRANTES DEL MUNICIPIO ES LA EXTENSIÓN TERRITORIAL. SIN TERRITORIO NO PUEDE HABER MUNICIPIO, DE AHÍ QUE SE HAYA DICHO QUE EL MUNICIPIO NO ESTÁ LIMITADO, SINO QUE ESTA CONSTITUIDO POR EL TERRITORIO; EL TERRITORIO LE PERTENECE JURISDICCIONALMENTE". (9)

EL PROFESOR ARGENTINO *Antonio María Hernández* SEÑALA, QUE:- "EL TERRITORIO CONFIGURA EL SUPUESTO FÍSICO DEL MUNICIPIO. SE TRATA DEL SITIO O LUGAR DONDE SE ASIENTA SU POBLACIÓN Y EL ÁMBITO ESPACIAL DENTRO DEL CUAL EJERCE ÉL MISMO SU PODER POLÍTICO". (10)

Efrén Córdova SOBRE ESTE TEMA EXPONE, QUE: "LA EXISTENCIA DE UN TERRITORIO QUE SIRVA DE LUGAR FÍSICO DE ASENTAMIENTO AL - MUNICIPIO ES ALGO A TODAS LUCES INCONTROVERTIBLE Y QUE PUDIÉRAMOS CALIFICAR DE AXIOMÁTICO". (11)

EL MUNICIPALISTA ESPAÑOL *Adolfo Posada* INDICA, QUE "...ES EL TERRITORIO DONDE SE DA LA COMPENETRACIÓN Y ARMONÍA ENTRE - LOS INDIVIDUOS Y ENTRE LOS DIVERSOS NÚCLEOS SOCIALES QUE SE CONDENSAN Y VIVEN EN UN MISMO..." (12)

- (9) Op. Cit. p. 175
(10) Op. Cit. p. 172
(11) Op. Cit. p. 45
(12) Op. Cit. p. 53

POR CUANTO HACE A AUTORES NACIONALES, EL DR. Miguel Acosta Romero SEÑALA: "LAS ENTIDADES FEDERATIVAS QUE FORMAN PARTE -- DEL ESTADO FEDERAL, Y QUE ESTÁN ENLISTADAS EN LA CONSTITUCIÓN - EN EL ARTÍCULO 43 Y ESTRUCTURADAS EN EL ARTÍCULO 116, Y EL MUNICIPIO, PREVISTO TAMBIÉN EN LA PROPIA CONSTITUCIÓN EN EL ARTÍCULO 115; DE DONDE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL ESTABLECE ESOS TRES TIPOS DE ORGANIZACIÓN EN UN NIVEL JERÁRQUICO DESCENDENTE Y CON -- UNA DIVERSA DISTRIBUCIÓN DE AUTONOMÍA, QUE VA SEÑALÁNDOSE DE -- TAL MANERA QUE LOS MUNICIPIOS TIENEN LA AUTONOMÍA CORRESPONDIENTE AL ARTÍCULO 115 Y ESTRICTAMENTE DENTRO DEL TERRITORIO MUNICIPAL". (13)

EXISTE UNA GRAN AFINIDAD ENTRE LOS CONCEPTOS QUE SOBRE EL TERRITORIO HEMOS TOMADO DE LOS AUTORES CITADOS. TODOS ELLOS, DE ALGUNA MANERA, SUBRAYAN LA IMPORTANCIA QUE ESTE ELEMENTO TIENE PARA EL MUNICIPIO.

EL DERECHO MUNICIPAL ALEMÁN HA DESTACADO LA VINCULACIÓN DE LO TERRITORIAL A LA INSTITUCIÓN DE LAS COMUNAS. EN ESE SENTIDO EL VOCABLO GEBIETSKÖRPERSCHAFTEN HACE HINCAPIÉ EN LA INDISOLUBLE UNIDAD ENTRE LO INSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO Y SU BASE FÍSICO-GEOGRÁFICA QUE ES SU TERRITORIO.

(13) Op. Cit., p. 572

3. SUS RELACIONES CON EL TERRITORIO NACIONAL Y EL TERRITORIO DE LOS ESTADOS; FACULTADES TERRITORIALES DEL MUNICIPIO.

SI BIEN ES CIERTO QUE HAY UNA NOTABLE UNIFORMIDAD DOCTRINARIA EN APRECIAR QUE EL TERRITORIO ES UN ELEMENTO BÁSICO -- DEL MUNICIPIO, EXISTEN DIFERENCIAS DE EXPLICACIÓN SOBRE LAS FACULTADES QUE EL MUNICIPIO TIENE EN LA REGULACIÓN DEL TERRITORIO QUE LE ES PROPIO.

AHORA BIEN, EL TERRITORIO MUNICIPAL ES PARTE DEL TERRITORIO NACIONAL Y A LA VEZ ES PARTE DEL TERRITORIO DE UNA ENTIDAD FEDERATIVA, POR LO QUE, UNA PRIMERA OBSERVACIÓN JURÍDICA HA DE SER: LA DELIMITACIÓN DE ESTAS TRES ESFERAS DE GOBIERNO, CONCRETAMENTE EN EL ASPECTO QUE NOS OCUPA.

PARA SOLUCIONAR ESTA INTERROGANTE, EXISTE UNA PRIMERA-INTERPRETACIÓN QUE SE REFIERE AL ÁMBITO DE COMPETENCIA DE NORMAS JURÍDICAS. EN TAL SENTIDO Kelsen AFIRMA QUE EL TERRITORIO-DE UN ESTADO NO ES OTRA COSA QUE EL ÁMBITO ESPACIAL DE VALIDEZ-DEL ÓRDEN JURÍDICO LLAMADO ESTADO. ASÍ LO EXPLICA EN SU "TEORÍA PURA DEL DERECHO", AL SEÑALAR QUE POR TERRITORIO NO DEBE ENTENDERSE SOLAMENTE LA SUPERFICIE TERRESTRE, SINO EL TERRITORIO-COMO ÁMBITO TRIDIMENSIONAL QUE COMPRENDE EL ESPACIO SITUADO --ARRIBA Y ABAJO DEL PLANO TERRESTRE, ADEMÁS DE ÉSTE. HACIA ABAJO, SE SUPONE QUE EL ESPACIO ESTATAL ADOPTA LA FORMA DE UN -

CONO, CUYO VÉRTICE SE ENCUENTRA EN EL CENTRO DE LA TIERRA. HACIA ARRIBA, SE HA RECONOCIDO LA SOBERANÍA DE CADA ESTADO SOBRE EL ESPACIO AÉREO CORRESPONDIENTE A SU SUPERFICIE TERRESTRE. (14)

EL TERRITORIO, DE ACUERDO A LAS IDEAS ANTERIORES, LO ENTENDEMOS COMO UN ÁMBITO EN EL QUE TIENEN VALIDEZ LAS NORMAS RELATIVAS A UN ORDEN JURÍDICO. DE ESTA FORMA ENCONTRAMOS QUE LAS NORMAS DE CARÁCTER FEDERAL TENDRÁN VIGENCIA EN LA TOTALIDAD DEL TERRITORIO NACIONAL, EXCLUYÉNDOSE SOLAMENTE POR RAZÓN DE LA MATERIA CON LAS NORMAS ESTATALES O MUNICIPALES. POR SU PARTE, LAS NORMAS DE ESTE ÚLTIMO CARÁCTER TENDRÁ VALIDEZ EN EL ÁMBITO O ESPACIO FÍSICO DE CADA ENTIDAD FEDERATIVA Y, FINALMENTE, EN EL ÁMBITO DE CADA MUNICIPIO, LAS QUE SEAN DE CARÁCTER MUNICIPAL.

DESDE EL PUNTO DE VISTA DE NIVELES COMPETENCIALES, ES DE ENTENDERSE QUE EL MUNICIPIO TENDRÁ SU ÁMBITO DE COMPETENCIA-TERRITORIAL EN AQUEL ESPACIO FÍSICO-GEOGRÁFICO EN EL QUE SEAN VÁLIDAS LAS NORMAS DE CARÁCTER MUNICIPAL, SIN PERJUICIO DE QUE, POR RAZÓN DE LA MATERIA, SEAN VÁLIDAS TAMBIÉN EN ESTE TERRITORIO OTRAS DE ORDEN FEDERAL O ESTATAL.

DENTRO DEL TEXTO Y EL CONTEXTO DEL DERECHO PÚBLICO MEXICANO ENCONTRAMOS LO SIGUIENTE: EN EL CAPÍTULO SEGUNDO, DEL TÍTULO SEGUNDO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNI-

(14) Cfr. Kelsen Hans. Teoría Pura del Derecho y del Estado. Editorial FCE. México 1984.

DOS MEXICANOS, SE ENUMERAN LAS PARTES QUE COMPRENDE EL TERRITORIO NACIONAL. EL ARTÍCULO 42 ESPECÍFICAMENTE EN SU FRACCIÓN I, SEÑALA QUE FORMAN PARTE DEL TERRITORIO NACIONAL, LOS TERRITORIOS INTEGRANTES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, POR LO QUE, AL ESTAR EL MUNICIPIO INMERSO EN ÉSTAS, DEBE ENTENDERSE QUE TAMBIÉN EL TERRITORIO DE ÉSTE, ES PARTE DEL TERRITORIO NACIONAL.

AHORA BIEN, EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN ESPECÍFICA QUE LA PROPIEDAD ORIGINARIA DE LAS TIERRAS Y AGUAS COMPRENDIDAS DENTRO DEL TERRITORIO NACIONAL, CORRESPONDE ORIGINARIAMENTE A LA NACIÓN, LA QUE TENDRÁ EL DERECHO DE TRANSMITIR EL DOMINIO DE LAS MISMAS A LOS PARTICULARES, CONSTITUYENDO LA PROPIEDAD PRIVADA. EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN VARIOS DE SUS PÁRRAFOS Y FRACCIONES NOS HABLA DEL MUNICIPIO, OTORGANDO EN LA FRACCIÓN VI DE DICHO PRECEPTO, PLENA CAPACIDAD A LOS ESTADOS, AL DISTRITO FEDERAL Y LOS MUNICIPIOS, PARA ADQUIRIR Y POSEER TODOS LOS BIENES RAICES NECESARIOS PARA LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

POR OTRA PARTE, LAS REFORMAS Y ADICIONES DEL AÑO DE 1976, (15) TANTO AL PROPIO ARTÍCULO 27, COMO AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN, DEFINIERON CON CLARIDAD LAS FACULTADES DEL ESTADO PARA REGULAR LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS Y EL DESARROLLO URBANO.

ERA EVIDENTE LA NECESIDAD IMPERIOSA DE QUE EL ESTADO -

TUVIERA CLARAMENTE DEFINIDAS SUS FACULTADES CONSTITUCIONALES SOBRE ESTA MATERIA Y POR LO MISMO SE ADICIONÓ EL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 27 EN CITA, QUEDANDO, EN LO CONDUCENTE, EL SIGUIENTE TEXTO:

" 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, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de 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 la vida de la población rural y urbana. En consecuencia, 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 ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población".

PARA CORRESPONDER EL TEXTO DEL 27, CON LAS FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, SE ADICIONÓ EL ARTÍCULO 73 CON LA FRACCIÓN XXIX-C, QUE TEXTUALMENTE SEÑALA:

"El congreso tiene facultades...

XXIX-C. 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".

COMO RESULTADO DE ESTAS REFORMAS, SURGIÓ LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, EN EL MES DE MAYO DEL AÑO DE 1976, COMO LEY REGLAMENTARIA DE LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES QUE HEMOS ENUNCIADO.

EN LAS PROPIAS REFORMAS DEL 6 DE FEBRERO DE 1976, SE ADICIONARON AL ARTÍCULO 115 LAS FRACCIONES IV Y V DEL TEXTO ANTERIOR AL VIGENTE* QUE POR SER DE INTERÉS EN LA SECUENCIA DEL TEMA QUE NOS OCUPA TAMBIÉN SE TRANSCRIBEN.

Artículo 115...

"Fracción 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 señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de

* En el texto actual son las Fracciones V y VI.

esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley federal de la materia".

"Fracción 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 adjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia".

POSTERIORMENTE, CON LAS REFORMAS QUE EN MATERIA MUNICIPAL SE HICIERON A LA CONSTITUCIÓN, PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DEL 3 DE FEBRERO DE 1983, SE DETALLARON DE MANERA MUY PRECISA LAS FACULTADES QUE LOS MUNICIPIOS TIENEN EN REFERENCIA A LA REGULACIÓN DE SU TERRITORIO, CAMBIÁNDOSE SUSTANCIALMENTE EL CONTENIDO DEL ARTÍCULO 115, QUE SE DIVIDIÓ EN DIEZ FRACCIONES, DE LAS SIETE CORRESPONDEN ESPECÍFICAMENTE A LAS ESTRUCTURAS MUNICIPALES, DOS SON COMUNES A LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS Y UNA MÁS REGLAMENTA CUESTIONES DE LOS ESTADOS.

LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN MATERIA DE RÉGIMEN TERRITORIAL INDUDABLEMENTE QUE SE HA CONSOLIDADO CON EL TEXTO DE LAS FRACCIONES V Y VI DEL TEXTO VIGENTE. SIGUIENDO EL PROPIO ORDEN QUE ESTABLECEN DICHAS FRACCIONES, AFIRMAMOS LO SIGUIENTE:

A).- LOS MUNICIPIOS, EN LOS TÉRMINOS DE LAS LEYES FEDERALES Y ESTATALES RELATIVAS, TIENEN FACULTADES PARA EXPEDIR - LOS REGLAMENTOS Y DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS NECESARIAS PARA REGULAR LO RELATIVO A ZONIFICACIONES Y DESARROLLO URBANO.

B).- LOS MUNICIPIOS TIENEN FACULTADES PARA APROBAR Y-ADMINISTRAR LA ZONIFICACIÓN DE SU TERRITORIO ASÍ COMO LOS PLANNES DE DESARROLLO URBANO.

C).- LOS MUNICIPIOS TIENEN FACULTADES PARA PARTICIPAR EN LA CREACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE RESERVAS TERRITORIALES.

D).- LOS MUNICIPIOS TIENEN FACULTADES PARA CONTROLAR- Y VIGILAR LA UTILIZACIÓN DEL SUELO URBANO DE SU TERRITORIO

E).- LOS MUNICIPIOS TIENEN FACULTADES PARA INTERVENIR EN LA REGULACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA URBANA.

F).- LOS MUNICIPIOS TIENEN FACULTADES PARA OTORGAR LICENCIAS Y PERMISOS PARA CONSTRUCCIONES Y PARA PARTICIPAR EN LA-CREACIÓN DE ZONAS DE RESERVAS ECOLÓGICAS; Y,

G).- EN LOS TÉRMINOS DE LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO -115, LOS MUNICIPIOS CUENTAN CON FACULTADES PARA PLANEAR Y REGULAR DE MANERA CONJUNTA Y COORDINADA CON LA FEDERACIÓN Y LAS EN-

TIDADES FEDERATIVAS, EL DESARROLLO DE LOS CENTROS DE POBLACIÓN, CUANDO ÉSTOS TIENDAN A FORMAR UNA CONTINUIDAD DEMOGRÁFICA, O -- SEA QUE SE ENCUENTREN CONURBADOS.

LAS FACULTADES QUE SE RESEÑAN ANTERIORMENTE SE ESTRUCTURAN EN MÚLTIPLES ORDENAMIENTOS TANTO FEDERALES, COMO ESTATA-- LES Y ERICTAMENTE MUNICIPALES, AL EFECTO REMITIMOS AL LECTOR-- AL ARTÍCULO PUBLICADO POR EL AUTOR, SOBRE ESTE TEMA (*)

4. GENERALIDADES SOBRE LA DIVISION TERRITORIAL DEL MUNICIPIO.

EN LO INTERNO, LOS ESTADOS DEL PAÍS HAN DIVIDIDO SUS - PROPIAS CORPORACIONES LOCALES EN FORMA MUY DISÍMIL, LO QUE RE-- PRESENTA MUY COMPLEJAS DIFICULTADES PARA SU ESTUDIO.

ES UN HECHO EVIDENTE LA FALTA DE UNIFORMIDAD DEL ELE-- MENTO TERRITORIAL EN LOS MUNICIPIOS DEL PAÍS, ASÍ TENEMOS, POR-- EJEMPLO, QUE MIENTRAS EL ESTADO DE TLAXCALA TIENE UNA SUPERFI-- CIE PROMEDIO POR MUNICIPIO DE 91.2 Km².; BAJA CALIFORNIA CUENTA CON UN PROMEDIO TERRITORIAL DE 17,480.2 Km² POR MUNICIPIO Y BAJA CALIFORNIA SUR CON 18,368.75 Km² POR CADA MUNICIPIO, COMO PROME-- DIO.

(*) Quintana, Carlos; "Regulación Territorial del Municipio Mexicano"; en - Revista de Estudios Municipales, No. 6; Centro Nacional de Estudios Municipales; México 1985.

DEBEMOS ADVERTIR, POR OTRA PARTE, LA MUY VARIADA CANTIDAD DE MUNICIPIOS POR ENTIDAD FEDERATIVA. HAY ESTADOS CON MUCHOS MUNICIPIOS: COMO OAXACA 570; PUEBLA 217; Y VERACRUZ 207. - OTROS TIENEN POCOS, COMO BAJA CALIFORNIA 4; BAJA CALIFORNIA SUR 4; QUINTANA ROO 7 Y CAMPECHE 9.

EN CUADRO ANEXO PUEDEN OBSERVARSE VARIOS PORMENORES, - TANTO DEL NÚMERO DE MUNICIPIOS COMO DE LA SUPERFICIE PROMEDIO - DE ELLOS EN CADA ENTIDAD FEDERATIVA. LOS DATOS SE HAN ACTUALIZADO A JULIO DE 1990 PARA REPRESENTAR FIDEDIGNAMENTE ESTE APARTADO.

DESDE UNA PERSPECTIVA DEL DERECHO COMPARADO, ENCONTRAMOS, DESDE LUEGO, QUE CADA PAÍS, DE ACUERDO CON SU HISTORIA Y - ESTRUCTURA SOCIAL Y POLÍTICA, CONTARÁ CON MUCHOS O, EN SU CASO, CON POCOS MUNICIPIOS, ASPECTO ESTE QUE POR NO SER MOTIVO ESENCIAL DE ESTE TRABAJO SOLAMENTE SE ENUNCIA. ASÍ, POR EJEMPLO, - ESPAÑA CUENTA CON MÁS DE 8,000, FRANCIA CON MÁS DE 38,000, BRASIL CON 4,500 Y ARGENTINA CON 1,602. (16)

LA EXTENSIÓN TERRITORIAL DE LOS MUNICIPIOS OBEDECE, COMO SE APRECIA, A MÚLTIPLES CIRCUNSTANCIAS, PREVALECIENDO EN EUROPA LA IDEA DE PEQUEÑAS COMUNIDADES, QUE MUCHAS VECES SE ASOCIAN FORMANDO UNIDADES MÁS AMPLIAS, COMO EN FRANCIA CON LOS LLA

(16) Cfr. Hernández, Antonio María. Op. Cit., p. 174.

DISTRIBUCION DEL TERRITORIO NACIONAL POR MUNICIPIOS (*)

ENTIDAD FEDERATIVA	MUNICIPIOS	SUPERFICIE TOTAL Km2.	SUP. PROM. POR MPIO. Km2.
Aguascalientes	9	5,471	607.88
Baja California	4	69,921	17,480.25
Baja California Sur	4	73,475	18,368.75
Campeche	9	50,812	5,645.77
Coahuila	38	149,982	3,946.89
Colima	10	5,191	519.10
Chiapas	111	74,211	668.56
Chihuahua	67	244,938	3,655.79
Durango	39	123,181	3,158.48
Guanajuato	46	30,491	662.84
Guerrero	75	64,281	857.08
Hidalgo	84	20,813	247.77
Jalisco	124	80,836	651.90
México	121	21,355	176.48
Michoacán	113	59,928	530.33
Morelos	33	4,950	150.00
Nayarit	20	26,979	1,348.95
Nuevo León	51	64,924	1,273.01
Oaxaca	570	93,952	164.82
Puebla	217	33,902	156.23
Querétaro	18	11,449	636.05
Quintana Roo	7	50,212	7,173.14
San Luis Potosí	56	63,068	1,126.21
Sinaloa	18	58,326	3,240.44
Sonora	70	182,052	2,600.74
Tabasco	17	25,267	1,486.29
Tamaulipas	43	79,384	1,846.13
Tlaxcala	44	4,016	91.27
Veracruz	207	71,699	346.37
Yucatán	106	38,402	362.28
Zacatecas	56	73,252	1,308.07
Distrito Federal	-o-	1,479	-o-
T O T A L	2,387	1'958,201	- - -

FUENTE: Cuadro formulado por el autor, de diversas estadísticas del INEGI, Dirección General de Planeación Hacendaria, Banco de México, S.A., Secretaría de Programación y Presupuesto y Enciclopedia Británica.

(*) Actualizado a Julio de 1990.

MADOS "SYNDICATS DE COMMUNES". POR LO CONTRARIO EN LOS PAÍSES-AMERICANOS PREVALECE LA IDEA DE MUNICIPIOS CON EXTENSIONES MUY-AMPLIAS O TAMBIÉN LLAMADOS MUNICIPIOS TERRITORIALES.

5. LA DESCONCENTRACION TERRITORIAL INTERNA DE LOS MUNICIPIOS.

LA DIFERENCIA TERRITORIAL EN LA INTEGRACIÓN PROMEDIO - DE LOS MUNICIPIOS DEL PAÍS POR ENTIDAD FEDERATIVA, PRESENTA CONDICIONAMIENTOS DIVERSOS PARA ABORDAR EL TEMA DE LA DESCONCENTRACIÓN TERRITORIAL INTERNA, YA QUE NO DEBERÁN TOMARSE PARA TODAS-ELLAS LAS MISMAS BASES DE DIVISIÓN EN AGENCIAS O DELEGACIONES, - PUES ÉSTAS HABRÁN DE OBEDECER A LAS PARTICULARIDADES DE CADA ESTADO.

FRECUENTEMENTE ENCONTRAMOS QUE EN CADA UNA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS LA DENOMINACIÓN DE LAS SUBDIVISIONES MUNICIPALES ES MUY VARIADA.

ASÍ TENEMOS LOS SIGUIENTES NOMBRES:

- DELEGACIONES Y SUBDELEGACIONES, OCASIONALMENTE COMISARÍAS; (COMO ES EL CASO DE AGUASCALIENTES, BAJA CALIFORNIA SUR, GUANAJUATO, ESTADO DE MÉXICO Y OTROS).

- TENENCIAS O CONGREGACIONES; (COMO EL EL CASO DE MI CHOACÁN, VERACRUZ Y SONORA).

- OTRAS DENOMINACIONES: COMO SINDICATURAS (SINALOA);- COMISARÍAS, AGENCIAS, O AYUDANTÍAS (MORELOS).

DE TODA ESTA VARIEDAD TAN EXTENSA QUE NOS PRESENTAN -- LOS 31 ESTADOS FEDERADOS, EN LA DENOMINACIÓN DE SUS CIRCUNSCRIPCIONES INTERNAS MUNICIPALES, PODRÍAMOS, BAJO LAS RESERVAS CORRESPONDIENTES, ELABORAR EL SIGUIENTE RESUMEN DE DEMARCACIONES- SEGÚN SU IMPORTANCIA.

A) CABECERA MUNICIPAL: ES EL LUGAR EN DONDE RESIDE EL AYUNTAMIENTO MUNICIPAL, GENERALMENTE ES EL ASENTAMIENTO MÁS POBLADO DEL MUNICIPIO. ALGUNOS ESTADOS IMPONEN REQUISITOS DE NÚMERO DE HABITANTES PARA LAS CABECERAS MUNICIPALES, ASÍ COMO LA ESPECIFICACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS ADECUADOS. EL CAMBIO DE SEDE DE LA CABECERA MUNICIPAL GENERALMENTE REQUIERE DE LA APROBACIÓN DE LAS LEGISLATURAS ESTATALES.

B) DELEGACIÓN (O EQUIVALENTE QUE VIENEN SIENDO CONGREGACIÓN O TENENCIA), CONSTITUIDA EN UNA CIUDAD O VILLA PARA EL MEJOR FUNCIONAMIENTO DEL MUNICIPIO, CONTANDO CON EXTENSIÓN Y LÍMITES GENERALMENTE DETERMINADOS POR EL AYUNTAMIENTO. ESTÁ PRE-

SIDIDO POR UN DELEGADO, QUE ES UN AUXILIAR DEL AYUNTAMIENTO EN ESA CIRCUNSCRIPCIÓN.

C) SUBDELEGACIÓN: GENERALMENTE INSTALADA EN UN PUEBLO, RANCHERÍA O CONGREGACIÓN DE POCA POBLACIÓN; CASI SIEMPRE SE ENCUENTRA ALEJADA DE LA CABECERA MUNICIPAL, LA PRESIDE UN SUBDELEGADO QUE ES LA AUTORIDAD MUNICIPAL AUXILIAR DEL DELEGADO DE SU CIRCUNSCRIPCIÓN.

D) CUARTEL O BARRIO, QUE ES LA PORCIÓN TERRITORIAL EN QUE SE DIVIDEN GENERALMENTE LAS CIUDADES, VILLAS O PUEBLOS, CONTANDO FRECUENTEMENTE CON UN JEFE DE CUARTEL O DE BARRIO COMO AUTORIDAD AUXILIAR MUNICIPAL. EN LOS MUNICIPIOS URBANOS O SERVI-URBANOS SE LES SUELE DENOMINAR COMO COLONIAS.

E) SECCIÓN (O SU EQUIVALENTE COMO SECTOR O COMISARÍA), QUE VIENE SIENDO UN CONJUNTO DE MANZANAS DE ALGÚN CUARTEL O BARRIO, TAMBIÉN CONTANDO CON UN JEFE DE SECCIÓN COMO AUTORIDAD AUXILIAR MUNICIPAL.

F) MANZANA, QUE ES UNA PORCIÓN COMPONENTE DE UNA SECCIÓN QUE GENERALMENTE INCLUYE UN ÁREA DELIMITADA POR CUATRO CALLES CONVERGENTES QUE HACEN UN RECTÁNGULO O CUADRADO Y QUE SE ENCUENTRA GENERALMENTE ENCABEZADA POR UN JEFE DE MANZANA.

EN LOS DIVERSOS ORDENAMIENTOS LOCALES SE ESTABLECE TAMBIÉN UNA CLASIFICACIÓN DE CENTROS DE POBLACIÓN MUNICIPALES, EN LA QUE SE TOMA EN CUENTA NO SOLAMENTE LA CONCENTRACIÓN DEMOGRÁFICA, SINO, ADEMÁS, LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y LOS CENTROS DE ENSEÑANZA CON LOS QUE CUENTA, A MÁS DE SUS CARACTERÍSTICAS URBANAS O RURALES. A ESTE RESPECTO ENCONTRAMOS LAS SIGUIENTES CATEGORÍAS O DENOMINACIONES: CIUDADES, VILLAS, PUEBLOS O COMUNIDADES Y RANCHERÍAS O CONGREGACIONES.

DE LO ANTERIOR OBSERVAMOS QUE EXISTE UNA ENORME VARIEDAD DE SUBDIVISIONES INTERNAS DEL MUNICIPIO, QUE OBEDECEN, EN MUCHOS CASOS, A AÑEJAS DIVISIONES LOCALES ENRAIZADAS EN LA HISTORIA, PUES MUCHAS DE ESTAS POBLACIONES O CIRCUNSCRIPCIONES SON ANTERIORES A LA CONQUISTA; MUCHAS OTRAS OBEDECEN A CUESTIONES ÉTNICAS Y CULTURALES; OTRAS A LAS VIEJAS SUBDIVISIONES PARROQUIALES DE LA COLONIA; EN FIN LA PLURALIDAD DE DENOMINACIONES TAMBIÉN ENCUENTRA UNA MUY VARIADA EXPLICACIÓN.

6. CONFLICTOS SOBRE LIMITES TERRITORIALES MUNICIPALES.

LA LEGISLACIÓN SOBRE EL CONFLICTO DE LÍMITES MUNICIPALES ES SUMAMENTE VARIABLE, YA QUE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS SIGUEN DIVERSOS SISTEMAS PARA SOLUCIONARLO. SIN EMBARGO, PODEMOS GENERALIZAR ALGUNAS CARACTERÍSTICAS COMUNES EN SUS CONTENIDOS -

NORMATIVOS.

EN GENERAL, LA CASI TOTALIDAD DE LAS LEGISLACIONES ADMITEN COMO UNA PRIMERA FORMA DE SOLUCIÓN DEL CONFLICTO POR LA VÍA DE LOS CONVENIOS INTERMUNICIPALES, SI BIEN LA TOTALIDAD DE LAS LEGISLACIONES LOCALES SEÑALAN COMO REQUISITO DE VALIDEZ DE ESOS CONVENIOS SU APROBACIÓN POR EL CONGRESO ESTATAL.

AHORA BIEN, EN EL CASO EN QUE NO SE LOGRE UN CONVENIO ENTRE LOS MUNICIPIOS QUE INTERVIENEN EN EL CONFLICTO, LA SOLUCIÓN LA REGLAMENTAN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN DOS VERTIENTES, QUE SON:

- QUE EL CONFLICTO SEA RESUELTO POR EL CONGRESO DEL ESTADO Y,

- QUE EL CONFLICTO LO RESUELVAN EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO.

A).- SON MUCHO MÁS LOS ESTADOS QUE SIGUEN EL SISTEMA DE SOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE LÍMITES TERRITORIALES POR PARTE DE LA LEGISLATURA LOCAL, ASÍ TENEMOS, POR EJEMPLO, EL ARTÍCULO 4º DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO QUE DICE:

"Artículo 4º.- La creación y supresión de municipios, modificación de su territorio, cambios de residencia de las Cabeceras Municipales y las cuestiones que se susciten sobre límites intermunicipales, serán resueltas por la legislatura del Estado."

EN IGUAL SENTIDO ENCONTRAMOS EL ARTÍCULO 21 DE LA LEY-
ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE CAMPECHE:

"Artículo 21.- La creación y supresión de municipios, secciones municipales, modificación de su territorio, cambios de residencia de las cabeceras municipales y las cuestiones que se susciten sobre límites entre los municipios, serán resueltos por la Legislatura del Estado."

A SU VEZ, LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE DURANGO SEÑALA-
EN EL ARTÍCULO 55 FRACCIÓN XX, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA RES-
PECTIVA, QUE EL CONGRESO TIENE FACULTADES PARA SOLUCIONAR LOS -
CONFLICTOS QUE SOBRE LÍMITES SE SUSCITEN ENTRE LOS MUNICIPIOS,-
REITERANDO EL MISMO PROCEDIMIENTO EN SU LEY DE DIVISIÓN TERRITO-
RIAL DEL ESTADO.

LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFOR--
NIA PREVÉ EN SU ARTÍCULO 8º LA FORMA DE RESOLVER ESTE CONFLICTO
AFIRMANDO:

"Artículo 8º.- Las Municipalidades y Delegaciones Municipales comprenderán las fincas rurales, rancherías, ejidos, congregaciones y demás centros de población que se encuentren enclavados dentro de sus respectivos límites sancionados por la tradición y costumbre; en caso de controversia por límites entre dos municipios, ocurrirán para su resolución, al Congreso del Estado".

EL ESTADO DE AGUASCALIENTES SIGUE EL SISTEMA DE SOLUCIÓN DEL CONFLICTO MUNICIPAL DE LÍMITES A TRAVÉS DEL CONGRESO DEL ESTADO Y ASÍ LO SEÑALA EN EL ARTÍCULO 5º DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL.

"Artículo 5º.- La creación o supresión de Municipios, modificación de su territorio, cambios de residencia de las cabeceras municipales, así como las cuestiones que susciten sobre límites intermunicipales, serán resueltas por el Congreso del Estado".

EL ESTADO DE MORELOS REGULA ESTE CONFLICTO EN IGUAL SENTIDO, SEGÚN SE ESTABLECE EN EL ARTÍCULO 4º DE SU LEY ORGÁNICA MUNICIPAL QUE SEÑALA:

"Artículo 4º.- La creación y supresión de Municipios, modificación de sus territorios, cambios de residencia de las

cabeceras municipales y las cuestiones que se susciten límites intermunicipales, serán resueltas por el Congreso del Estado".

FINALMENTE, SIGUIENDO ESTE MISMO SISTEMA, UN TANTO MODIFICADO EN CUANTO A LA INTERVENCIÓN DEL CONGRESO LOCAL DE OFICIO, O A SOLICITUD DEL EJECUTIVO DEL ESTADO, TENEMOS EL ARTÍCULO 9° DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE COAHUILA, QUE DICE:

"Artículo 9°.- Los conflictos sobre límites territoriales, que se susciten entre los Ayuntamientos de dos o más Municipios, serán conocidos y resueltos por el H. Congreso Local, de oficio o a solicitud del Ejecutivo del Estado, cuando los respectivos Ayuntamientos no hayan llegado a un acuerdo satisfactorio".

B).- ALGUNOS ESTADOS ESTABLECEN LA SOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE LÍMITES TERRITORIALES CON LA INTERVENCIÓN DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA.

TENEMOS, POR EJEMPLO, EL ARTÍCULO 121 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE HIDALGO, ASÍ COMO EL ARTÍCULO 6° DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DE DICHO ESTADO, QUE SEÑALAN:

"Artículo 121.- Los conflictos de límites que se susciten entre las diversas circunscripciones municipales, se podrán resolver mediante convenios que al efecto celebren, con la aprobación del Congreso del Estado.

Cuando dichas diferencias tengan carácter contencioso, conocerá de ellas el Tribunal Superior de Justicia".

"Artículo 6º.- Los conflictos de límites que se susciten entre los municipios del estado, se podrán resolver mediante convenios amistosos que aprobará el Congreso del Estado. Cuando dichas diferencias tengan carácter contencioso conocerá de ellas el Tribunal Superior de Justicia, en acatamiento al Artículo 121 de la Constitución Estatal".

TAMBIÉN SIGUE ESTE SISTEMA LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO - DE BAJA CALIFORNIA SUR, AL ESTABLECER EN EL ARTÍCULO 125 DE SU CONSTITUCIÓN POLÍTICA, LO SIGUIENTE:

"Artículo 125.- Los conflictos de límites que se susciten entre las diversas circunscripciones municipales del Estado se podrán resolver mediante convenios amistosos que al efecto celebren con aprobación del Congreso del Estado. Cuando dichas diferencias tengan carácter contencioso, conocerá de ellas el Tribunal Superior de Justicia".

EN RESUMEN, DE LOS EJEMPLOS ANTERIORES PODEMOS CON--
CLUIR QUE LA FORMA DE SOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS TERRITORIALES
MUNICIPALES ES MUY VARIABLE. SIN EMBARGO, EXISTEN ALGUNAS REGU
LARIDADES, PUES SE ADMITE, EN PRIMER LUGAR, POR LA TOTALIDAD DE
LOS ESTADOS UNA PRIMERA INSTANCIA DE SOLUCIÓN MEDIANTE CONVE- -
NIOS ENTRE LOS PROPIOS MUNICIPIOS AFECTADOS. DICHO CONVENIO RE
QUIERE DE LA APROBACIÓN DEL CONGRESO LOCAL PARA SU VALIDEZ Y VI
GENCIA.

UNA SEGUNDA FORMA DE SOLUCIONAR EL CONFLICTO, QUE ES -
TAMBIÉN ALTAMENTE ACEPTADA EN LAS LEGISLACIONES ESTATALES, CON-
SISTE EN LA INTERVENCIÓN DEL CONGRESO LOCAL PARA CONOCER DEL PLAN
TEAMIENTO CONTENCIOSO QUE LOS MUNICIPIOS HAGAN SOBRE EL CONFLIC
TO DE LÍMITES. EN TAL CIRCUNSTANCIA CORRESPONDERÁ AL PROPIO --
CONGRESO ESTATAL DICTAR LA SOLUCIÓN A DICHO CONFLICTO.

FINALMENTE, UNA TERCERA FORMA QUE VIENE A SOLUCIONAR -
EL CONFLICTO DE LÍMITES TERRITORIALES ES LA INTERVENCIÓN DEL
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA, EL QUE COMO ORGANO JURISDICCIO
NAL DE LA ENTIDAD FEDERATIVA, DICTARÁ EN ÚNICA INSTANCIA SU RE
SOLUCIÓN SOBRE EL PARTICULAR.

A NUESTRO JUICIO, DE LOS DOS SISTEMAS QUE RESUELVEN EL
CONFLICTO QUE POR VÍA CONTENCIOSA SE PLANTEA EN ESTA MATERIA,
EL QUE NOS PARECE MÁS ACERTADO ES EL QUE HACE INTERVENIR AL CON

GRESO DEL ESTADO Y NO AL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA.

CREO QUE LAS LEGISLACIONES QUE SIGUEN ESTE ÚLTIMO PROCEDIMIENTO HACEN UNA COPIA EXTRALÓGICA DEL MECANISMO QUE EN MATERIA FEDERAL SIGUE LA CONSTITUCIÓN EN EL ARTÍCULO 105, EL QUE OTORGA COMPETENCIA A LA SUPREMA CORTE PARA RESOLVER LOS CONFLICTOS ENTRE ESTADOS DE LA UNIÓN; SIN EMBARGO, ENTRE ESA SITUACIÓN Y LA QUE RESULTA DEL CONFLICTO MUNICIPAL HAY UNA ENORME DIFERENCIA. LOS ESTADOS SE CATALOGAN COMO SOBERANOS, LOS MUNICIPIOS - NI LEJANAMENTE TIENEN ESE ATRIBUTO. POR ENDE, CREO QUE DEBE SER EL CONGRESO LOCAL EL QUE RESUELVAN ESTOS CONFLICTOS TERRITORIALES CONTENCIOSOS.

DEBEMOS INSISTIR QUE CUANDO SE TRATA DE MUNICIPIOS DE DOS O MÁS ENTIDADES FEDERATIVAS COLINDANTES, DICHA CONTROVERSIA YA NO ES TÍPICAMENTE INTERMUNICIPAL, SINO INTERESTATAL Y DEBEN SEGUIRSE LAS REGLAS QUE LA CONSTITUCIÓN PREVÉ EN EL ARTÍCULO 46 O, EN SU CASO, EN EL 105, PARA LA VÍA DEL CONVENIO O CONTENCIOSO, RESPECTIVAMENTE.

CAPITULO VIII

LA POBLACION MUNICIPAL Y SUS RELACIONES DE VECINDAD

SUMARIO

1. Generalidades Sobre la Población. 2. Concepto de Población Municipal. 3. La Vecindad y la Ciudadanía Municipales: Derechos y Obligaciones.

1. GENERALIDADES.

A LA POBLACIÓN LA ENTENDEMOS, DE ACUERDO A LA SOCIOLOGÍA, COMO UN CONJUNTO VARIABLE DE PERSONAS ASOCIADAS O RELACIONADAS DE MANERA MÁS O MENOS PERMANENTE, QUE OCUPAN UN ÁREA O ZONA GEOGRÁFICA CONVENCIONALMENTE DETERMINADA Y QUE ESTÁN UNIDAS POR ELEMENTOS CULTURALES, POLÍTICOS Y SOCIALES QUE LOS DIFERENCIAN DE OTROS GRUPOS POBLACIONALES.

EXISTEN, DESDE LUEGO, UNA VARIADA GAMA DE FACTORES QUE DETERMINAN EN CIERTA MANERA LA CONSTITUCIÓN, FUNCIONALIDAD Y DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LOS GRUPOS DE POBLACIÓN: COMO LA DENSIDAD DEMOGRÁFICA, LA NATALIDAD O MORTALIDAD, ETC.; Y DESDE OTRA PERSPECTIVA, LA RAZA, LA LENGUA, RELIGIÓN, ETC.

POR OTRA PARTE SE ESTABLECEN DIVISIONES PARA EL GRUPO - POBLACIONAL. ASÍ SE HABLA DE UNA DISTRIBUCIÓN DEL GRUPO DE POBLACIÓN POR EDADES, POR SEXOS, POR PROFESIONES U OCUPACIONES, ETC.

EL GRUPO PUEDE CRECER O PERMANECER ESTACIONARIO. OCURRE ESTO ÚLTIMO CUANDO SE ESTABLECE UN EQUILIBRIO ENTRE LA NATALIDAD Y LA MORTALIDAD (FACTORES QUE TIENEN VITAL IMPORTANCIA PARA EL GRUPO POBLACIONAL), DE TAL MANERA QUE NO SE EXPERIMENTA NINGUNA VARIACIÓN CUANTITATIVA EN SU CONSTITUCIÓN. POR LO GENERAL, CUANDO ESTO OCURRE, SE OBSERVA QUE EXISTE UNA ADECUACIÓN ENTRE EL GRUPO Y LOS MEDIOS DE SUBSISTENCIA DISPONIBLES. SIN EMBARGO, PUEDEN EXISTIR VARIACIONES SEGÚN SE PRODUZCA UNA ALTERACIÓN DEMOGRÁFICA (YA SEA A LA ALTA O A LA BAJA) EN LA MAGNITUD DEL GRUPO.

LOS GRUPOS PUEDEN SUFRIR VARIACIONES SEGÚN EXISTA O NÓ-RELACIÓN CON OTROS GRUPOS POBLACIONALES. EN ESTE SENTIDO, FENÓMENOS COMO LA EMIGRACIÓN O LA INMIGRACIÓN MODIFICAN LA ESTRUCTURA INTERNA DE LOS GRUPOS POBLACIONALES.

SEGÚN ADVIERTE EL JURISTA ALEMÁN JELLINEK: "LOS HOMBRES QUE PERTENECEN A UN ESTADO, FORMAN SU POBLACIÓN. (1) HANS -- KELSEN, POR SU PARTE, ENRIQUECE AL ANTERIOR, DICIENDO QUE: -- "UNA PLURALIDAD DE HOMBRE NO CONSTITUYE UNA UNIDAD, SINO POR--

(1) Jellinek, G.: Teoría General del Estado. Edit. FCE. p. 332.

QUE EXISTE EN UN ORDEN JURÍDICO UNIFICADO." (2) DE LO QUE SE INFIERE QUE LA POBLACIÓN DE UN ESTADO ES UN AGREGADO HUMANO QUE TIENE DE HACIA LA UNIDAD, LA CUAL ENTRE MÁS SE DA, MÁS EFICAZ ES EL ESTADO.

PARTIENDO DE LAS ANTERIORES IDEAS CONCLUIMOS CON EL DR.-
REYNALDO ROBLES:

"Que el Municipio como célula de organización del Estado requiere una población. Pero esto no le basta, sino que requiere una población unida, por vínculos de identificación como los que dan un mismo lenguaje, un mismo pasado histórico común, las tradiciones, los lazos consanguíneos, la religión, la educación, e inclusive la alimentación y vestido. El Municipio es el asiento de la convivencia y no el de la mera coexistencia; por esto se requiere que la población de un municipio tenga relaciones de vecindad, de proximidad, de intereses comunes, de ayuda mutua, de colaboración, de solidaridad y de integración. No basta la simple coexistencia de respeto, es indispensable una amplia identificación entre la población del municipio, la cual, para no ser sólo un agregado humano, requiere estar organizada en una asociación de vecindad.

(2) Kelsen, Hans. Teoría General del Estado y del Derecho. Editorial FCE.
p. 196.

Duguit, el gran teórico, da el papel central a la solidaridad en la vida colectiva y en el Derecho, nos muestra la naturaleza de la vecindad como: Un hecho social evidente e insoslayable, derivado de la necesidad de la unión que tienen los hombres entre sí". (3)

DE ACUERDO A LO ANTERIOR, CONCLUIMOS QUE EL ELEMENTO HUMANO CARACTERIZADO POR SU ASOCIACIÓN DE VECINDAD, ES DECIR DE SOLIDARIDAD, SEA EL ELEMENTO BÁSICO DEL MUNICIPIO. EL SER HUMANO SÓLO SE REALIZA MEDIANTE LA SOLIDARIDAD PUES, POR NATURALEZA, DEPENDE DE SUS SEMEJANTES.*

LA POBLACIÓN COMO ELEMENTO CONSUSTANCIAL AL MUNICIPIO, REPRESENTA EL FIN ÚLTIMO DE LA ACTIVIDAD INSTITUCIONAL. NO PODEMOS IMAGINAR UN MUNICIPIO SIN POBLACIÓN Y LA ACTIVIDAD QUE SE REALIZA POR LAS AUTORIDADES DEJARÍA DE TENER SENTIDO SI NO FUERA ENCAMINADA A SATISFACER LAS NECESIDADES DE LA PROPIA POBLACIÓN.- INSISTIMOS, LA POBLACIÓN ES PRINCIPIO Y FIN QUE DA SENTIDO A LA CORPORACIÓN MUNICIPAL.

EN TORNO A LA POBLACIÓN MUNICIPAL SURGE UNA PREGUNTA EN

(3) Robles Martínez Reynaldo. El Municipio. p.p. 69 y 70.

* "La realidad que llamamos sociedad, sólo puede existir entre dos cosas que canjean mutuamente su ser... yo te acompaño, convivo o estoy en sociedad contigo en la medida en que sea tú..." José Ortega y Gasset: Esquema de la Crisis. p. 21

RELACIÓN SI ESTE REQUIERE DE UN MÍNIMO DE POBLACIÓN; SI DEBE -
O NO HABER UN DESARROLLO DEMOGRÁFICO SUFICIENTE EN SU TERRITO-
RIO. CASI EN TODAS LAS LEGISLACIONES MUNICIPALES, ES CONSTAN-
TE, CON CIERTAS EXCEPCIONES (CUBA, ESPAÑA, PUERTO RICO, ETC.),
EL REQUISITO DE UN MÍNIMO DE HABITANTES PARA QUE PUEDA SURGIR-
UN NUEVO MUNICIPIO. (4)

ESE MÍNIMO VARÍA ENTRE 100 HABITANTES QUE EXIGEN LA LEY
DE HONDURAS Y LAS DE LOS ESTADOS DE ALABAMA, MINNESOTA Y NORTH
DAKOTA EN ESTADOS UNIDOS, Y 20,000 HABITANTES REQUERIDOS POR -
ECUADOR Y EL ESTADO BRASILEÑO DE RÍO GRANDE DO SUL. EN EURO-
PA NOS LIMITAREMOS A CITAR EL CASO DE SUECIA, QUE EN 1952, AL-
LLEVAR A CABO UNA RACIONALIZACIÓN DE SUS MUNICIPIOS, FIJÓ EN -
2,000 EL NÚMERO MÍNIMO DE HABITANTES DE UNA COMUNIDAD RURAL. -
(5)

EVIDENTEMENTE QUE ESTE REQUISITO SE HALLA EN RELACIÓN -
CON LA DENSIDAD DE POBLACIÓN DEL PAÍS Y CON SU GRADO DE DESA-
RROLLO ECONÓMICO. A PESAR DE ESA RELATIVIDAD NOS PARECE, SIN-
EMBARGO, FUERA DE DUDA QUE ALGUNOS DE LOS MÍNIMOS ESTABLECIDOS
EN AMÉRICA SON EXCESIVAMENTE BAJOS Y DEBIERAN SER OBJETO DE RE-
VISIÓN CON VISTA A HACER COSTEABLES O POSIBLES LOS SERVICIOS -
PÚBLICOS QUE EL MUNICIPIO HA DE PRESTAR. EN LA MAYORÍA DE LOS
CASOS SE TRATA DE LA CIFRA MÍNIMA CONSIGNADA EN ALGÚN VIEJO -

(4) Cfr. Albi, Fernando. Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispáni-
co (Madrid, 1955), p. 43

(5) Cfr. H. Zink Et Al. Rural Local Government in Sweden, Italy and In-
dia (F.A. Praeger, New York 1957), p. 3

TEXTO LEGAL QUE POR TRADICIÓN SE REPITE EN LOS SUBSIGUIENTES.

POR LO QUE RESPECTA A NUESTROS MUNICIPIOS MEXICANOS, -- LAS LEGISLACIONES TAMBIÉN ESTABLECEN UN MÍNIMO DE POBLACIÓN PARA CREAR UN NUEVO MUNICIPIO. POR EJEMPLO EN EL ESTADO DE JALISCO SE REQUIERE DE UNA POBLACIÓN MÍNIMA DE 20,000 HABITANTES (ARTÍCULO 7, FRACCIÓN II DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL); NO ASÍ EL ESTADO DE VERACRUZ EN QUE SE NECESITAN, COMO MÍNIMO, 10,000 HABITANTES (ARTÍCULO 5to., FRACCIÓN I DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL), OTROS ESTADOS ESPECIFICAN CIFRAS DISTINTAS.

ADEMÁS DEL MÍNIMO DE HABITANTES, HACE FALTA CUALIFICAR ESTE ELEMENTO DE LA POBLACIÓN CON LA CIRCUNSTANCIA DE QUE -- ELLOS SE HALLEN EN RELACIÓN DE VECINDAD. SIN LA EXISTENCIA DE LO VECINAL, DICE EL PROPIO ALBI, NO SE COMPRENDE EL MUNICIPIO (6). ES PRECISAMENTE LA COMUNIDAD DE EXISTENCIA CON INTENCIÓN DE ARRAIGO EN UN ESPACIO LIMITADO DEL TERRITORIO, LA QUE ORIGINA LA NECESARIA COHESIÓN SOCIAL Y DA LUGAR A UN TIPO ESPECIAL DE NECESIDADES LOCALES QUE DEMANDA LA CREACIÓN DE UN INSTRUMENTO ADECUADO DE GOBIERNO. DE AHÍ LA IMPORTANCIA DE QUE -- EL TERRITORIO SEA COMPACTO PARA QUE PRECISAMENTE PUEDA SURGIR EN EL MISMO LA RELACIÓN DE VECINDAD, DERIVADA A SU VEZ DE LA -- CONTINUIDAD O PROXIMIDAD DE VIVIENDA.

ENTRE LAS NOTAS QUE CARACTERIZAN AL MUNICIPIO DESTACA, CLARAMENTE, LA IDEA DE LO VECINAL, DETERMINADA POR LA COMUNIDAD DE RESIDENCIA: VECINO ES EL QUE VIVE CON OTROS EN UN MISMO LUGAR, BARRIO O CASERÍO. POR ELLO AL HABLAR DE VECINDAD SE PRESUPONE LA CONTIGÜIDAD MATERIAL DE INDIVIDUOS Y EDIFICACIONES.

ESE CONTACTO VECINAL GENERA NECESIDADES ESPECIALES ASÍ COMO PROBLEMAS PARTICULARES DE DIVERSA ÍNDOLE, MOTIVADOS POR EL HECHO SOCIAL QUE COMENTAMOS, Y PARA ATENDER A AQUELLAS Y RESOLVER ÉSTOS HA SIDO INDISPENSABLE UNA PECULIAR ORGANIZACIÓN JURÍDICA, DENOMINADA MUNICIPIO. REITERAMOS QUE SIN LA EXISTENCIA DE LO VECINAL, NO SE COMPRENDE EL MUNICIPIO. LO VECINAL ES EL CONTRAPUNTO DE LA TERRITORIALIZACIÓN, (7) PERO NO EXCLUYE LA MISMA, NI MUCHO MENOS. PUEDE COMPRENDERSE PERFECTAMENTE UN MUNICIPIO TERRITORIALIZADO, DE EXTENSA SUPERFICIE, DE AMPLIAS DISEMINACIONES HUMANAS, DE GRAN COMPLEJIDAD ESTRUCTURAL, ENCUADRANDO UNA O MÁS AGLOMERACIONES VECINALES, QUE SERÁN LAS QUE IMPRIMIRÁN AL MISMO LA TÓNICA DE LO MUNICIPAL.

2. CONCEPTO DE POBLACION MUNICIPAL.

LA POBLACIÓN CONSTITUYE UNO DE LOS ELEMENTOS FUNDAMENTA

(7) Cfr. Albi, Fernando. Op. Cit. p. 35 y ss.

LES DEL MUNICIPIO. TAL VEZ PUDIÉRAMOS DECIR, Y ASÍ LO SEÑALAMOS AL ABORDAR EL CONCEPTO DE MUNICIPIO, QUE LA POBLACIÓN MUNICIPAL, DETERMINADA POR LA VECINDAD, ES LO QUE CARACTERIZA A LA INSTITUCIÓN MUNICIPIO *strictu sensu*,

AFIRMA EL TRATADISTA ARGENTINO ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ-AL HABLAR DE LA POBLACIÓN, QUE:

"Se trata de la base humana del Municipio asentada en el supuesto físico que es el territorio. -- Constituye el elemento sustancial de la indestructible realidad sociológica formativa del municipio. Es inconcebible siquiera imaginar un municipio sin población, como un Estado sin población".

(8)

ALGUNAS LEGISLACIONES ESTATALES ESTABLECEN DIVERSAS CATEGORÍAS POBLACIONALES, COMO: HABITANTE, TRANSEUNTE, VECINO Y CIUDADANO.

EN ESTE SENTIDO, SE HABLA DE HABITANTE HACIENDO ALUSIÓN A CUALQUIER PERSONA QUE SE ENCUENTRE EN UN MOMENTO DETERMINADO DENTRO DEL TERRITORIO MUNICIPAL, SEA EN FORMA PERMANENTE O PASAJERA. TRANSEUNTE SERÁ, POR OTRA PARTE, QUIEN EN FORMA OCA--

SIONAL Y EVENTUAL SE ENCUENTRE DENTRO DEL TÉRMINO MUNICIPAL.

MENCIÓN APARTE MERECE LAS CATEGORÍAS DE VECINO Y CIUDADANO, DE HECHO SOBRE ELLOS RECAE LA ACTIVIDAD MUNICIPAL. EL VECINO O DOMICILIADO ES QUIEN RADICA HABITUALMENTE EN LA CIRCUNSCRIPCIÓN MUNICIPAL; Y EL CIUDADANO ES QUIEN TENIENDO LA CALIDAD DE VECINO ESTÁ EN APTITUD JURÍDICA DE EJERCITAR SUS DERECHOS POLÍTICOS EN TORNO AL MUNICIPIO.

LA CALIDAD DE VECINO DEVIENE, ASÍ, DE LA RESIDENCIA -- HABITUAL DE LAS PERSONAS. LA NOCIÓN DE LO VECINAL, A DECIR DE FERNANDO ALBI, ES ELEMENTO FUNDAMENTAL PARA COMPRENDER TAMBIÉN AL MUNICIPIO. AFIRMA EL CITADO AUTOR, QUE:

"Entre las notas que caracterizan al municipio -- hispánico destaca, acusadamente, la noción de lo vecinal, determinada por la comunidad de residencia. Gramaticalmente, vecino es el que habita -- con otros en un mismo pueblo, barrio o casa. Es decir, que al hablar de vecindad se presupone la contigüidad material de familias y edificios, -- constituyendo una agrupación perfectamente individualizada en el espacio." (9)

EN OTRO ORDEN DE IDEAS, PARA LA CONFORMACIÓN DEL ELEMENTO POBLACIONAL NO SOLAMENTE SE REQUIERE UNA REUNIÓN DE INDIVIDUOS. HACE FALTA ALGO MÁS CONSISTENTE Y HOMOGÉNEO. "NO TODO NÚCLEO DENSO DE PERSONAS -DICE ELGUERA- UBICADO EN UN TERRITORIO DETERMINADO Y SUJETO A UNA AUTORIDAD COMÚN, DEPENDIENDO ÉSTA A SU VEZ DE OTRA AUTORIDAD DE MAYOR JERARQUÍA INSTITUCIONAL, CONSTITUYE UN MUNICIPIO. A ESTO DEBE AGREGARSE UN ELEMENTO VOLITIVO, UNA LIBERTAD JURÍDICA DE ELECCIÓN, SIN LA CUAL NO EXISTE MUNICIPIO." (10)

ESTE INGREDIENTE DE VOLUNTAD, DE FUERZA ESPIRITUAL, DESTINO COMÚN, ES ESENCIAL PARA CADA MUNICIPIO, Y ES LO QUE A LO LARGO DEL TIEMPO VA PERFILANDO LA ORGANIZACIÓN LOCAL Y DISTINGUIENDO A UNAS DE OTRAS. SON APLICABLES, PARA EXPLICAR ESTA CUESTIÓN, LAS ENSEÑANZAS YA REFERIDAS DE CARMONA ROMAY, QUE -- PARTIENDO DE LA NATURALEZA POLÍTICA Y SOCIAL DEL HOMBRE, FUNDAMENTA LA FORMACIÓN DE LAS COMUNIDADES LOCALES, LUEGO TRANSFORMADAS, POR LOS FINES, EN SOCIEDADES LOCALES. ES EN ESE CONTEXTO DONDE RADICA LA BASE SOCIAL DEL MUNICIPIO, QUE ES LA CIUDAD COMO CONJUNTO DE CIUDADANOS Y NO DE EDIFICACIONES Y EN PARTICULAR SU ESENCIA SOCIOLÓGICA: LAS RELACIONES DE VECINDAD CARACTERIZAN EL ORIGEN NATURAL DE LA INSTITUCIÓN MUNICIPAL, SIN EMBARGO HAN SUFRIDO MUTACIONES EN EL DECURSO DEL TIEMPO, LLEGANDO A TRANSFORMAR EL CONCEPTO CLÁSICO DE LA CIUDAD, PERO INCUESTIONA

(10) Cit. en el Manual de gobierno y administración municipal, OFI, p. 22.

BLE SON EL SUSTRATO SOCIOLOGICO DEL MUNICIPIO. SIN LA VECINDAD NO ES POSIBLE IMAGINAR AL MUNICIPIO. LAS NECESIDADES QUE ELLA REQUIERE TIENDEN AL BIEN COMÚN, QUE ES EL FIN DE LA SOCIEDAD LOCAL. IRRUMPEN ENTONCES CON ESTE ELEMENTO POBLACIONAL, - LOS CARACTERES FUNDAMENTALES DEL MUNICIPIO: INSTITUCIÓN LOCAL, POLÍTICA Y SOCIAL.

INTERROGANTE DIFÍCIL DE RESPONDER ES EL DE LA CANTIDAD IDEAL DE HABITANTES QUE DEBE TENER UN MUNICIPIO. PIÉNSESE AL RESPECTO EN LAS OPINIONES QUE DIERON, SOBRE LA CIUDAD IDEAL, - PLATÓN, ARISTÓTELES O LE CORBUSIER Y SE DIMENSIONARÁ LA GRAVEDAD DE LA CUESTIÓN. DE TODAS MANERAS, PARECIERA QUE LOS EXTREMOS NO PARECEN ACONSEJABLES EN ESTO. EN EFECTO, EL PEQUEÑO MUNICIPIO ORIGINA PROBLEMAS INSOLUBLES, YA QUE NO CUENTA -- CON LA INFRAESTRUCTURA TÉCNICA, FINANCIERA Y ADMINISTRATIVA SUFICIENTE PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS FINES DEL GOBIERNO LOCAL Y SE REQUIERE EL AUXILIO DE LAS RELACIONES INTERMUNICIPALES O DE ORGANISMOS PROVINCIALES Y CENTRALES PARA SUPERAR LAS DIFICULTADES DEL INFRA-MUNICIPIO.

SIN EMBARGO, EL MUNICIPIO QUE TIENE COMO BASE A UNA METRÓPOLIS O UNA MEGALÓPOLIS, TAMBIÉN DEBE ENFRENTAR UNA PROBLEMÁTICA SUMAMENTE COMPLEJA, QUE COMPLICLA EL FUNCIONAMIENTO DE LA INSTITUCIÓN LOCAL. DE ESTO SE DEDUCE UNA VEZ MÁS, LA IMPORTANCIA QUE TIENE PARA EL MUNICIPIO SU BASE SOCIOLOGICA.

3. LA VECINDAD Y LA CIUDADANIA MUNICIPALES; DERECHOS Y OBLIGACIONES.

AFIRMAMOS ANTERIORMENTE QUE VECINO MUNICIPAL ES QUIEN HABITA EN FORMA PERMANENTE Y HABITUAL EN LA CIRCUNSCRIPCIÓN -- DEL MUNICIPIO. LA VECINDAD, POR LO TANTO, OTORGA UNA SERIE DE DERECHOS Y DE OBLIGACIONES A LA COMUNIDAD AVECINADA, Y QUE ENCONTRAMOS PREVISTAS EN LA LEY, DESDE LA CONSTITUCIÓN HASTA LOS BANDOS Y REGLAMENTOS MUNICIPALES.

LA CALIDAD DE VECINO, EN PRIMER LUGAR, SE ADQUIERE POR NACIMIENTO O POR RADICAR EN EL MUNICIPIO DURANTE DETERMINADO -- TIEMPO. EN GENERAL LAS LEYES ORGÁNICAS MUNICIPALES SEÑALAN -- TÉRMINOS DE SEIS MESES HASTA UN AÑO. OTRA FORMA DE ADQUIRIR -- LA VECINDAD OPERA MEDIANTE LA MANIFESTACIÓN EXPRESA QUE SE -- HAGA ANTE LA AUTORIDAD MUNICIPAL. *

SE PIERDE LA VECINDAD, DE ACUERDO TAMBIÉN A LO PREVIS-- TO EN DIVERSAS LEYES MUNICIPALES, POR CAUSAS COMO: DEJAR DE RE-- SIDIR EN EL MUNICIPIO DURANTE UN TIEMPO DETERMINADO (GENERAL-- MENTE DE SEIS MESES A UN AÑO); POR ADOPTAR EXPRESAMENTE OTRA -- VECINDAD; POR MANIFESTACIÓN EXPRESA ANTE LA AUTORIDAD MUNICI-- PAL DE QUE SE CAMBIARÁ DE DOMICILIO; POR AUSENCIA LEGAL. **

* LQM-Estado de México: Art. 21-A
** LQM-Estado de Hidalgo: Art. 14

ALGUNAS LEGISLACIONES, COMO LA DE HIDALGO, ESPECIFICAN ALGUNAS CIRCUNSTANCIAS POR LAS CUALES SUBSISTE LA VECINDAD AUN QUE SE AUSENTE EL VECINO; TENEMOS ASÍ: LA AUSENCIA POR MOTIVOS DEL DESEMPEÑO DE CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR; POR CUMPLIR SERVICIOS MILITARES; POR EL DESEMPEÑO DE CARGOS DE REPRESENTACIÓN DIPLOMATICA EN EL EXTRANJERO; AUSENTARSE CON MOTIVO DE ESTUDIOS CIENTÍFICOS O ARTÍSTICOS; POR DESEMPEÑAR ALGUNA COMISIÓN OFICIAL O CARGO PÚBLICO DEL GOBIERNO FEDERAL, ESTATAL O MUNICIPAL. (LOM-HIDALGO ART. 15).

POR CUANTO HACE A LAS OBLIGACIONES DE LOS VECINOS MUNICIPALES, DESDE EL RANGO CONSTITUCIONAL FEDERAL ENCONTRAMOS PREVISTOS ALGUNAS DE ELLAS. EL ARTÍCULO 5º, EN SU PÁRRAFO CUARTO SEÑALA:

En cuanto a los servicios públicos, solo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular directa o indirecta...

A SU VEZ EL ARTÍCULO 31, FRACCIONES II Y IV, PRECISANQUE:

Art. 31. Son obligaciones de los mexicanos:

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

IV.- Contribuir para los gastos públicos, -- así de la Federación, como del Estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

SIGUIENDO ESTA MISMA SECUENCIA, ENCONTRAMOS LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 36, FRACCIÓN I, PÁRRAFO PRIMERO; Y FRACCIÓN V, QUE SEÑALAN:

Art. 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

I.- Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.

V.- Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.

POR OTRA PARTE, TANTO EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS, COMO EN LOS BANDOS Y REGLAMENTOS MUNICIPALES, SE DEFINEN MÚLTIPLES OBLIGACIONES PARA LOS VECINOS Y CIUDADANOS DEL MUNICIPIO. A TRAVÉS DE UNA OBSERVACIÓN DE VARIAS LEYES MUNICIPALES, PODEMOS DETALLAR LAS SIGUIENTES:

- a) Respetar y obedecer a las instituciones y autoridades federales, estatales y municipales, legalmente constituidas; y cumplir las leyes, reglamentos y disposiciones emanadas de las mismas. (11) (12)
- b) Inscribirse en el Padrón o Registro Municipal de vecinos, manifestando su nombre, domicilio, origen, edad, estado civil y medios de subsistencia; los años terminados en uno y cinco, - obteniendo la credencial respectiva. (13) (14)
- c) Avisar los cambios de domicilio.
- d) Tener un modo honesto de vivir.
- e) Contribuir para los gastos públicos municipa-

(11) LOM-Hidalgo. Art. 11
(12) LOM-Estado de México. Art. 23-11 a.
(13) LOM-Hidalgo. Art. 11.
(14) Idem. Art. 16

les, en la forma y términos que dispongan las leyes expedidas sobre el particular.

- f) Los mexicanos deberán asistir los días, horas y lugar que determinen las autoridades, para recibir instrucción cívico-militar.
- g) Prestar auxilio a las autoridades cuando sean legalmente requeridos.
- h) Adquirir la educación primaria y hacer que la reciban las personas bajo su cuidado o patria potestad.
- i) Desempeñar los cargos de elección popular municipal.
- j) Aceptar los cargos para formar parte de los - consejos de colaboración municipal. (15)
- k) Cooperar en la construcción y reconstrucción de obras públicas municipales. (16)

EN CUANTO A LAS PRERROGATIVAS O DERECHOS QUE PREVÉN --
LAS LEYES MUNICIPALES PARA SUS VECINOS Y CIUDADANOS, PODEMOS CI
TAR LAS SIGUIENTES:

- a) Radicar pacíficamente en el municipio, bajo la protección de los ordenamientos locales.

- b) Ser educados en establecimientos docentes sostenidos por fondos públicos.
- c) Las personas físicas y morales domiciliadas, serán preferidas, en igualdad de circunstancias, en el desempeño de empleo, cargos o comisiones y para el otorgamiento de contratos, concesiones y prerrogativas municipales; (17)
- d) Votar en las elecciones municipales.
- e) Ser elegidos para los puestos públicos municipales de elección popular, (18) siempre y cuando sea ciudadano estatal y reuna los demás requisitos legales.
- f) Asociarse para tratar los asuntos políticos del municipio.
- g) Iniciar ante las autoridades municipales, las medidas o proyectos que juzguen de utilidad pública. (19)
- h) Denunciar las irregularidades dentro de la administración pública municipal.
- i) Gozar del derecho de referéndum y voto popular, cuando las medidas, decretos y reglamentos del ayuntamiento así lo prevean y afecten a la mayoría de su población o al interés público municipal.

(17) LOM-Estado de México. Art. 23-1b

(18) Ibid. Art. 84

(19) Idem. Art. 23-1-a.

LA CALIDAD DE CIUDADANO, COMO SE HA VISTO, OTORGA A --
LOS POBLADORES DEL MUNICIPIO LA CAPACIDAD DE PARTICIPAR EN LAS
ACTIVIDADES POLÍTICAS DE LA LOCALIDAD; ALGUNAS LEGISLACIONES -
ESTABLECEN TÉRMINOS CALIFICADOS PARA QUE LOS CIUDADANOS PUEDAN
ASPIRAR A LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. ASÍ, POR EJEMPLO, -
EN EL ESTADO DE MÉXICO SE REQUIERE TENER CUANDO MENOS UN AVECI
NAMIENTO DE TRES AÑOS PARA ESTAR EN APTITUD DE OCUPAR ALGÚN --
CARGO DE AYUNTAMIENTO MUNICIPAL. EN ALGUNOS OTROS ESTADOS SE-
ESTIPULAN PLAZOS O TÉRMINOS SIMILARES O MENORES.

CAPITULO IX
LA AUTONOMIA MUNICIPAL

SUMARIO

1.- Concepto de autonomía municipal; autonomía y autarquía diferencias. 2.- Apreciación de la autonomía municipal como producto histórico; -- concepción moderna de la autonomía del municipio; la autonomía municipal en el derecho positivo europeo y americano. 3.- La Autonomía Municipal en el Derecho Mexicano. 4.- Autonomía política municipal. 5.- Autonomía Administrativa. 6.- Autonomía Financiera.

1.- CONCEPTO DE AUTONOMIA MUNICIPAL; AUTONOMIA Y AUTARQUIA, DIFERENCIAS.

AUTONOMÍA* ES UNA VOZ QUE PROVIENE DEL GRIEGO ANTIGUO Y SIGNIFICA LA POSIBILIDAD DE DARSE LA PROPIA LEY. SEGÚN OTRA ACEPTACIÓN, ES LA POTESTAD QUE DENTRO DEL ESTADO PUEDE EJERCER ALGUNA ENTIDAD PARA REGIR SUS PROPIOS INTERESES, CON LAS PECULIARIDADES DE SU VIDA INTERIOR, MEDIANTE NORMAS Y ÓRGANOS DE GOBIERNO QUE LES SON PROPIOS.

LA AUTONOMÍA, LO MISMO QUE LA AUTARQUÍA, DICEN DIVERSOS AUTORES, INTEGRAN, A SU VEZ, LA DESCENTRALIZACIÓN, SÓLO QUE EN LA PRIMERA PREVALECE LO POLÍTICO Y LA IDEA DE GOBIERNO; MIENTRAS QUE LA SEGUNDA LO QUE DENOTA FUNDAMENTALMENTE ES LO ECONÓMICO Y -

* Autós: propio ; y nómos: ley.

ADMINISTRATIVO. (1)

EN SU TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, MIGUEL S. MARIENHOFF ASEVERA QUE: "LA AUTONOMÍA, IMPLICA SIEMPRE UN PODER DE - LEGISLACIÓN, QUE HA DE EJERCITARSE DENTRO DE LO PERMITIDO POR - EL ENTE SOBERANO. DE MODO QUE AUTONOMÍA ES UN CONCEPTO POLÍTICO, PORQUE POLÍTICO ES EL PODER PROPIO DE LA LEGISLACIÓN". (2)

POR SU PARTE DANA MONTAÑO DICE QUE LA AUTONOMÍA: "ES UNA - CUALIDAD ESPECÍFICA DE LA CORPORACIÓN QUE LA DISTINGUE DE OTRAS CORPORACIONES: SU CAPACIDAD DE GOBIERNO PROPIA Y, CON MÁS PRECISIÓN, SU FACULTAD DE ORGANIZARSE, EN LAS CONDICIONES DE LA LEY-FUNDAMENTAL, DE DARSE SUS INSTITUCIONES Y DE GOBERNARSE POR - - ELLAS CON PRESCINDENCIA DE TODO OTRO PODER". (3)

EL ARTÍCULO 2º DEL PROYECTO DE CARTA EUROPEA DE LA AUTONOMÍA LOCAL, APROBADA EN LA CONFERENCIA DE LOS PODERES LOCALES Y-REGIONALES DEL CONSEJO DE EUROPA, CELEBRADA EN ESTRASBURGO EN -OCTUBRE DE 1981, EXPRESA EL CONCEPTO DE LA AUTONOMÍA LOCAL DE -LA SIGUIENTE MANERA:

1.- Se entiende por autonomía local el derecho y la capacidad efectiva de las colectividades loca-

- (1) Cfr. Villegas Bosavilbaso. Derecho Administrativo, Bs. A., 1950, p. - 189; Mouchet, op. cit., p. 22; Rafael Bielsa. Sobre el concepto jurídico de autarquía, "La Prensa", 1 de junio de 1936; segundo V. Linares Quintana. Gobierno y administración de la Rep. Argentina, Tea Bs. As., 1946, T.I, p. 37.
- (2) Miguel S. Marienhoff. Tratado de Derecho Administrativo. Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, T.1, p. 387.
- (3) Dana Montaña, Salvador. Teoría General del Estado. Ediciones de Palma, Buenos Aires, 1984, p. 201.

les para regular y administrar, bajo su propia -- responsabilidad y para provecho de sus poblaciones, una parte importante de los asuntos públicos. 2. Este derecho se ejerce por asambleas o consejos, cuyos miembros son elegidos, mediante sufragio libre, secreto, igual, directo y universal, - pudiendo disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos. Todo ello sin menoscabo de las asambleas de ciudadanos, referéndum u otra forma de participación directa de los ciudadanos que es té permitida por la ley. (4)

COMO SE DESPRENDE DE LAS TESIS ANTES EXPUESTAS, ES CARACTERÍSTICA ESENCIAL DEL MUNICIPIO SU AUTONOMÍA, TANTO DEL GOBIERNO FEDERAL, COMO DEL GOBIERNO LOCAL. DICHA AUTONOMÍA TIENE TRASCENDENCIA POLÍTICO-JURÍDICA, PUES SU BASAMENTO ES UN SISTEMA DE - - ELECCIONES DEMOCRÁTICAS PARA DESIGNAR A LOS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO, A MÁS DE OTRAS MANIFESTACIONES ADMINISTRATIVAS Y FINANCIERAS.

DICE EL MAESTRO ACOSTA ROMERO, QUE: "SOBRE EL SIGNIFICADO DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL, TRATADISTAS DE AUTORIDAD RECONOCIDA HAN SUSTENTADO LA TESIS DE QUE EN UN PAÍS DE RÉGIMEN FEDERAL, COMO EL NUESTRO, NO PUEDE COEXISTIR DOS ÓRGANOS CON AUTONOMÍA, O SEA, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y EL MUNICIPIO, Y CONSIDERAN, EN CONSECUENCIA, QUE LOS MUNICIPIOS SON ENTIDADES AUTÁRQUICAS TERRITORIALES O DESCENTRALIZADAS POR REGIÓN; SIN EMBARGO, CONSIDERA--

(4) Cfr. Hernández, Antonio María; op. cit.

MOS QUE NADA IMPIDE LA EXISTENCIA DE DOS ENTIDADES AUTÓNOMAS -- PREVISTAS DENTRO DE LA CONSTITUCIÓN, EN PAÍSES DE SISTEMA FEDERAL, PUES LA AUTONOMÍA MUNICIPAL SE REFIERE EXCLUSIVAMENTE AL TERRITORIO DEL MUNICIPIO Y NO SERÁ TAN AMPLIA COMO LA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, PERO NO POR ELLO DEJARÁ DE SER AUTONOMÍA". - (5)

"LA AUTONOMÍA DEL MUNICIPIO SE REFIERE EXCLUSIVAMENTE A LA REGIÓN URBANA O RURAL QUE COMPRENDA SU SUPERFICIE TERRITORIAL, Y DEBE ESTAR GARANTIZADA POR INGRESOS PROPIOS, QUE LE PERMITAN CUMPLIR LAS FACULTADES, ATRIBUCIONES Y COMETIDOS QUE LE OTORGA LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES LOCALES". (6)

POR OTRA PARTE, SE HACE NECESARIO ESTUDIAR EL CONCEPTO DE AUTARQUÍA*, QUE MUCHOS AUTORES LO UTILIZAN INDISCRIMINADAMENTE POR EL DE AUTONOMÍA.

AUTARQUÍA ES UNA VOZ QUE PROVIENE TAMBIÉN DEL GRIEGO Y SIGNIFICA "MISMO MANDO", O SEA, "BASTARSE A SÍ MISMO". (7) POR ESO ARISTÓTELES SEÑALABA A LA AUTARQUÍA COMO LA CARACTERÍSTICA PROPIA DE LA CIUDAD-ESTADO. ERA UN CONCEPTO QUE TENÍA ELEMENTOS DE LA SOBERANÍA, DICE KELSEN (8); PERO ESTA OPINIÓN FUE REFUTADA POR JELLINEK, QUE SOSTUVO QUE ERA UNA CATEGORÍA ÉTICA, NO JU-

(5) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México 1981., p. 350.

(6) Idem.

* Autós - Uno mismo y Arkeoo - Bastar (por extensión, mando o control de sí mismo).

(7) Op. Cit. p. 149

(8) Op. Cit. p. 149

RÍDICA, "POR CUANTO SE TRATA DE LA CONDICIÓN FUNDAMENTAL DE QUE DEPENDE LA SATISFACCIÓN DE LOS FINES DEL ESTADO, LA REALIZACIÓN DE LA VIDA PERFECTA". (9)

MÁS ALLÁ DE ESTAS DISCUSIONES, NO CABE DUDA DE QUE A LA AUTARQUÍA LOS GRIEGOS LA CONSIDERARON INHERENTE AL PROPIO GOBIERNO. CON EL TRANSCURSO DEL TIEMPO ESTA PALABRA COMIENZA A UTILIZARSE POR LOS ADMINISTRATIVISTAS ITALIANOS A FINES DEL SIGLO PASADO Y PRINCIPIOS DEL PRESENTE, PERO CON UN SENTIDO TOTALMENTE DIVERSO. ESTO MISMO ES RECONOCIDO POR EL PROPIO BIELSA, QUE SIGUIENDO A ALGUNOS DE ELLOS, EN PARTICULAR A ORLANDO Y FERRARI, DENOMINA ENTIDAD AUTÁRQUICA A TODA PERSONA JURÍDICA PÚBLICA QUE DENTRO DE LOS LÍMITES DEL DERECHO OBJETIVO Y CON CAPACIDAD PARA ADMINISTRARSE, ES CONSIDERADA RESPECTO DEL ESTADO COMO UNO DE SUS ÓRGANOS, PORQUE EL FIN DE LA ENTIDAD AUTÁRQUICA ES LA REALIZACIÓN DE SUS PROPIOS INTERESES, QUE SON TAMBIÉN INTERESES DEL ESTADO. EL TÉRMINO CORRESPONDERÍA A LAS LLAMADAS PERSONAS AUTÓNOMAS EN CHILE Y URUGUAY O A LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO FRANCÉS Y, A DECIR DE BIELSA, AL CONCEPTO DE "SELBSTVERWALTUNG" EN EL DERECHO ALEMÁN (10). ESTA ASEVERACIÓN NO ES COMPARTIDA POR ISMAEL SOSA (11) QUIEN SOSTIENE Y DEMUESTRA QUE LA VOZ ALEMANA TIENE UN SIGNIFICADO MÁS AMPLIO, QUE EL CONCEPTO DE AUTARQUÍA. EN IGUAL SENTIDO MARIENHOFF SOSTIENE QUE

(9) Op. Cit. p. 328

(10) Cfr. Bielsa, Rafael, Sobre el concepto jurídico de la autarquía, "La Prensa", Buenos Aires, Argentina 1 de junio de 1936.

(11) Citado por Antonio M. Hernández en Derecho Municipal. T. I. p. 281

EL CONCEPTO ALEMÁN "... SIGNIFICA QUE EL ENTE TIENE ATRIBUCIONES PARA ADMINISTRARSE A SÍ MISMO, PERO DE ACUERDO A UNA NORMA QUE LE ES IMPUESTA". (12)

EL MISMO MARIENHOFF DEFINE A LA PERSONA AUTÁRQUICA COMO: - "TODA PERSONA JURÍDICA PÚBLICA ESTATAL QUE, CON AMPLITUD LEGAL PARA ADMINISTRARSE A SÍ MISMA, CUMPLE FINES PÚBLICOS ESPECÍFICOS". (13)

DROMI, SIGUIENDO EN LA PRIMERA PARTE A CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO, SEÑALA: "LOS ENTES AUTÁRQUICOS SON PERSONAS JURÍDICAS PÚBLICAS ESTATALES, EXCLUSIVAMENTE ADMINISTRATIVAS, ES DECIR, ENTES DESCENTRALIZADOS CON FUNCIONES ADMINISTRATIVAS O EN GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS". (14)

PARA MIGUEL S. MARIENHOFF LOS RASGOS ESENCIALES DE ELLAS, SON: 1°) CONSTITUYEN UNA PERSONA JURÍDICA; 2°) TRÁTASE DE UNA PERSONA JURÍDICA (PÚBLICA); 3°) ES UNA PERSONA JURÍDICA PÚBLICA (ESTATAL) VALE DECIR, PERTENECE A LOS CUADROS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA E INTEGRA LOS MISMOS; 4°) REALIZA O CUMPLE FINES (PÚBLICOS), QUE SON FINES PROPIOS DEL ESTADO; 5°) SU COMPETENCIA O CAPACIDAD JURÍDICA ENVUELVE ESPECIALMENTE LA DE ADMINISTRARSE A SÍ MISMA, CONFORME A LA NORMA QUE LE DIO ORIGEN; 6°) SIEMPRE -

(12) Marienhoff, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo, Ed. Perrot, Buenos Aires 1970, T. I. pp. 387 y ss.

(13) Op. Cit. p. 384 y 387, T.I. Del mismo modo, Bullrich y Villegas Basavilbaso, citados por Marienhoff en la nota 89 de la pág. 387: Linares Quintana (Gobierno y Administración de la Rep. Argentina, T.I., p.37) expresa - que autarquía es "Facultad de administrarse". Y en igual sentido se expone de José Roberto Dromi (en su Derecho Administrativo económico, T.I.

(14) Derecho Administrativo Económico, T.I. p. 242

ES CREADA POR EL ESTADO". (15)

ES FRECUENTE ENCONTRAR EN LA DOCTRINA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO TRES CATEGORÍAS DE AUTONOMÍA: 1) PURA; 2) FUNCIONAL; Y, 3) TÉCNICA. GENERALMENTE AL MUNICIPIO SE LE ENCUADRA EN LAS DOS PRIMERAS; YA QUE LA LLAMADA "AUTONOMÍA PURA" ES LA BASE DE LA TEORÍA CLÁSICA DEL MUNICIPALISMO, Y LA "AUTONOMÍA FUNCIONAL" SERÁ EL PRINCIPIO SOBRE EL CUAL SE SUSTENTA LA REALIDAD AUTÁRQUICA DEL MUNICIPIO.

ASÍ, POR EJEMPLO, ALCIDES GRECA SEÑALA QUE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL TIENE TRES POSTULADOS FUNDAMENTALES:

- A) LA MUNICIPALIDAD TIENE EL DERECHO DE ELEGIR ENTRE SUS PROPIOS CIUDADANOS LOS FUNCIONARIOS QUE HAYAN DE APLICAR SUS PROPIAS LEYES QUE SON LAS DE LA LOCALIDAD.
- B) LA CIUDAD GOZA DE FACULTADES PARA DEFINIR SU PROPIA FORMA DE ORGANIZACIÓN A LOS FINES DE GOBIERNO.
- C) LA LOCALIDAD TIENE FACULTAD PARA DETERMINAR EL FIN O ESFERA DE GOBIERNO LOCAL, LO QUE SUPONE EL DERECHO DE AMPLIAR O RESTRINGIR LOS PODERES MUNICIPALES SEGÚN EL CRITERIO POLÍTICO IMPERANTE EN LA LOCALIDAD.

ESTOS POSTULADOS SE SUSTENTAN EN LA FÓRMULA SIGUIENTE: "LA SOBERANÍA DE LA CIUDAD PARA RESOLVER LA ORGANIZACIÓN Y PROBLEMAS DE SU GOBIERNO LOCAL RESIDE EN EL PUEBLO QUE VIVE EN LA CIUDAD".

(16)

LA MAESTRA RENDÓN HUERTA, CITANDO A IVES DE OLIVEIRA, EXPONE LA LLAMADA "TEORÍA DIALÉCTICA DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL", QUE ESENCIALMENTE SEÑALA:

TESIS: "EL MUNICIPIO ES UNA INSTITUCIÓN QUE SURGIÓ ANTES QUE EL ESTADO".

ANTÍTESIS: "DESPUÉS PASÓ A SER EL MUNICIPIO UNA INSTITUCIÓN DEL ESTADO".

SÍNTESIS: EN EL ESTADO MODERNO, EL MUNICIPIO TIENE TRES CARACTERES FUNDAMENTALES: I) EN EL POLÍTICO, LA AUTONOMÍA ES ASEGURADA POR EL GOBIERNO REPRESENTATIVO PROPIO; II) EN EL ADMINISTRATIVO, EN LA ORGANIZACIÓN DE SUS SERVICIOS PÚBLICOS; III) EN EL FINANCIERO, EN CUANTO A LA REGLAMENTACIÓN DE SUS FINANZAS". (17)

PARTIENDO DE ESTAS IDEAS INICIALES Y ADENTRÁNDONOS MÁS A FONDO EN LA INVESTIGACIÓN DE TAN INTERESANTE TEMA DEL DERECHO Mu

(16) Citado por Rendón Huerta, Teresita, Derecho Municipal, pp. 131 y 132.
(17) Idem; p. 132.

NICIPAL, ENUMERAMOS A CONTINUACIÓN LA PROBLEMÁTICA QUE ESTIMAMOS MÁS SIGNIFICATIVA PARA LLEGAR A CONCLUSIONES VÁLIDAS SOBRE LA -- AUTONOMÍA DE QUE GOZAN LOS MUNICIPIOS.

A) EN PRIMER LUGAR DEBEMOS ANOTAR, POR OBVIO QUE SEA, LA - PROPIA FALTA DE ACUERDO PREVIO QUE EXISTE SOBRE EL ASUNTO ENTRE- LAS DIVERSAS ÁREAS QUE INVESTIGAN Y ESTUDIAN AL MUNICIPIO: EL DE RECHO, LA CIENCIA POLÍTICA, LA SOCIOLOGÍA, ETC.

B) EN SEGUNDO LUGAR, LA SIGNIFICACIÓN MULTÍVOCA Y EMOTIVA- QUE TIENE DICHA EXPRESIÓN Y QUE CON TANTA CLARIDAD LA HAN SEÑALA DO LUIGI RAGGI, CINO VITTA Y SANTI ROMANO. (18)

C) EN TERCER LUGAR, PORQUE LA AUTONOMÍA COMO CARACTERÍSTI- CA Y ELEMENTO DE LOS MUNICIPIOS FUE VARIANDO A TRAVÉS DE LA HIS- TORIA, DE AHÍ QUE SEA MUY DIFERENTE LA IDEA QUE SE TENÍA DE LA - AUTONOMÍA EN ROMA, LA EDAD MEDIA Y LA ÉPOCA CONTEMPORÁNEA, DESDE LUEGO PORQUE EL CONCEPTO DE MUNICIPIO HA TENIDO A SU VEZ, VARIA- CIONES. AL RESPECTO DICE LUIS MORELL OCAÑA: "POCO TIENE QUE VER EL MUNICIPIO MEDIEVAL, COMUNIDAD PERFECTAMENTE AUTÓNOMA Y PRÁCTI CAMENTE INTEGRAL CON EL MUNICIPIO DE HOY, QUE ESTÁ INMERSO EN EL TUPIDO CONTEXTO DE UNA SOCIEDAD DIVERSIFICADA Y PLURALISTA. EL- MUNICIPIO- EN CONSECUENCIA -, Y PRECISAMENTE A CAUSA DE SU PEREN

(18) "Nos encontramos frente a un concepto que se pliega y se presta a las - más variadas interpretaciones; cada individuo, cada grupo social, cada partido, los ha forjado a su placer, según un ideal preconcebido, de - acuerdo con el sistema preferido, a causa de la indeterminación de su - significado" (citado por Fernando Albi, Derecho Municipal comparado -- del mundo hispánico, Aguilar, Madrid, 1955, p. 51)

NIDAD, ES UNA INSTITUCIÓN CONDICIONADA SIEMPRE POR HORIZONTE HISTÓRICO CONCRETO Y CAMBIANTE, AL QUE HA DE ADAPTARSE Y EN EL QUE HA DE ENCONTRAR LA MEJOR FÓRMULA POSIBLE PARA CUMPLIR SU PECULIAR DESTINO, ESTO ES LA COBERTURA DE LAS NECESIDADES -MEJOR, -DE CIERTAS NECESIDADES- DE LA COMUNIDAD VECINAL". (19)

D) EN CUARTO LUGAR, PORQUE LA EXISTENCIA DE UNA GRAN CANTIDAD DE DEFINICIONES MUCHAS VECES CONTRADICTORIAS, HACE CASI IMPOSIBLE, COMO MEJOR LO DICE ALBI, FORMULAR UNA "CONSTRUCCIÓN DOCTRINAL QUE RECOJA Y HERMANE LAS DISTINTAS ESCUELAS" (21). ESTOS OBSTÁCULOS EMANAN DE VARIADOS ORÍGENES HISTÓRICOS Y DIVERSOS FUNDAMENTOS IDEOLÓGICOS DE LOS REGÍMENES MUNICIPALES. EN EFECTO, -SIMPLEMENTE SE PUEDE SEÑALAR EN ESTE SENTIDO EL "SELF GOVERNMENT" Y EL "HOME RULE" BRITÁNICO, QUE LUEGO FRUCTIFICÓ MAGNÍFICAMENTE EN LOS ESTADOS UNIDOS; AL IGUAL QUE LA INFLUENCIA DEL "POUVOIR MUNICIPAL" ORIGINADO EN LA REVOLUCIÓN FRANCESA; EXTENDIDOS ESTOS CONCEPTOS A LA EUROPA CONTINENTAL O LA PARTICULAR CONFIGURACIÓN DEL MUNICIPIO ESPAÑOL, TRASLADADO LUEGO A AMÉRICA. FINALMENTE EL --

Que hace constar que esta discusión "es controversia de índole política más que jurídica y se decide de conformidad con las necesidades contingentes y con la estructura de la población" (citado por Albi, op. cit., p. 51)

Que expresa que la autonomía "quizá porque no ha sido completamente contenida y apreciada en su verdadera significación, se ha convertido en una de esas palabras de batalla, por decirlo así, con las que se trata de defender y justificar, dándole una aparente base científica, todas aquellas reformas de orden político y administrativo en determinado período se lleva a cabo para lograr el máximo bienestar social" (citado por Albi, op. cit., p. 51)

(19) Estructuras locales y ordenación del espacio, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1972, p. 50

(20) Op. Cit., p. 51

CONCEPTO ALEMÁN "SELBSTVERWALTUNG", CITADO PÁGINAS ATRÁS, QUE TANTO HA INFLUIDO EN LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL DE EUROPA.

E) EN QUINTO LUGAR, PORQUE SI BIEN ESTÁ VIGENTE EN LOS TEXTOS LEGALES DE MUCHOS PAÍSES EL PRINCIPIO DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL, FÁCILMENTE SE APRECIA QUE ENTRE LO NORMATIVO Y LO SOCIOLÓGICO HAY UNA DISTANCIA QUE PARECE INSALVABLE. DE AHÍ QUE SALVADOR DANA MONTAÑO (21) BUSCARÁ DISTINGUIR ENTRE LA SOCIOLOGÍA MUNICIPAL (EL SER DEL MUNICIPIO), EL DERECHO MUNICIPAL POSITIVO (EL DEBER SER DEL MUNICIPIO, SEGÚN LA LEY), Y LA CIENCIA DEL GOBIERNO-MUNICIPAL (EL DEBER SER DEL MUNICIPIO SEGÚN SU NATURALEZA Y SUS FINES). Y GERMÁN BIDART CAMPOS (22) SOSTIENE, CON SU ENFOQUE TRIALISTA DEL DERECHO, QUE "EN EL ÁMBITO MUNICIPAL HALLAMOS MUCHAS VECES UN DIVORCIO ENTRE EL ORDEN FÁCTICO Y EL ORDEN DE LA VALORACIÓN". TAMBIÉN CON DANA MONTAÑO (23) PODRÍAMOS LLAMAR A ESTO FORMALISMO Y REALIDAD DE LOS REGÍMENES MUNICIPALES.

2.- APRECIACION DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL COMO PRODUCTO HISTORICO; CONCEPCION MODERNA EN LA DOCTRINA Y EN EL DERECHO POSITIVO EUROPEO Y AMERICANO.

EL PRINCIPIO DE LA AUTONOMÍA SE INSCRIBE EN EL DE LAS RELACIONES DEL MUNICIPIO CON EL ESTADO. ÉSTO BASTA PARA DEMOSTRAR -

(21) La autonomía científica del Derecho Municipal, "Rev. de la Fac. de Der. de la Universidad de Zulia", Maracaibo, Venezuela No.3 1961, ps. 21 y ss.
 (22) Derecho Constitucional, T.I. p. 541
 (23) Estudios..., cap. VII.

SU EXTRAORDINARIA IMPORTANCIA, PUESTO QUE EL MUNICIPIO TIENE COMO RASGO FUNDAMENTAL PRECISAMENTE EL DE HALLARSE INMERSO EN UNA UNIDAD POLÍTICA SUPERIOR. QUIZA POR ESO MUCHOS POLITÓLOGOS Y MUNICIPALISTAS CONSIDERARON A LAS CIUDADES ESTADO DE LA ANTIGÜEDAD GRIEGA COMO AJENAS AL CONCEPTO ESTRICTO DE MUNICIPIO, QUE SÓLO NACE PARA LA MAYORÍA DE ELLOS EN EL MOMENTO DE LA EXPANSIÓN DE ROMA CON LA FÓRMULA DE ALIANZA LLAMADA *socii o foederati*, QUE PERMITIÓ A ALGUNAS CIUDADES CONSERVAR SU RÉGIMEN MUNICIPAL Y SUS INSTITUCIONES, PERO QUE PAGABAN IMPUESTOS Y SUS MAGISTRADOS DEBÍAN RENDIR CUENTAS AL GOBERNADOR DE LA PROVINCIA. (24) Y PUESTO QUE LAS CARGAS ECONÓMICAS Y PERSONALES QUE LAS CIUDADES Y SUS HABITANTES DEBÍAN SOPORTAR SE LLAMABAN "MUNERA", SE DERIVÓ DE ALLÍ EL NOMBRE DE MUNÍCIPES A ESTOS Y DE "MUNICIPIA" A LAS CIUDADES CON DICHO RÉGIMEN. (25)

EN TAL VIRTUD, EL MUNICIPIO CONOCERÍA DISTINTAS RELACIONES CON EL ESTADO, DE MAYOR O MENOR CENTRALIZACIÓN O DESCENTRALIZACIÓN SEGÚN LOS DIVERSOS ESTADOS Y ÉPOCAS. ALGUNAS CIUDADES DE LA ITALIA SEPTENTRIONAL EN LA EDAD MEDIA CONOCIERON UN RÉGIMEN MUY SIMILAR AL DE LAS CIUDADES-ESTADO DE LA ANTIGÜEDAD, LO QUE MOTIVÓ A HELLER A UBICAR PRECISAMENTE ALLÍ EL NACIMIENTO DEL ESTADO MODERNO. (26)

SERÍA EN LA EDAD MEDIA, ANTES DEL NACIMIENTO DEL ESTADO MO-

(24) Cfr. Fustel de Coulanges, *La ciudad antigua*, Emecé, ps. 476/477

(25) Mayns, *Curso de Derecho Romano*, citado por Bielsa, *Principios de Régimen Municipal*, p. 28, Lajouane, 1930.

(26) *Teoría del Estado*, 6a. ed., Fondo de Cultura Económica. p. 145

DERNO, EL MOMENTO DE MÁXIMO ESPLENDOR EN CUANTO A LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA DE LOS MUNICIPIOS, MUCHOS DE ESTOS GOZABAN DE -- CARTAS Y FUEROS, QUE ERAN VERDADEROS ESTATUTOS POLÍTICOS QUE REGULABAN LA RELACIÓN ENTRE EL PODER MONÁRQUICO Y LOS POBLADORES.

AL SURGIR EL ESTADO SOBERANO DE LA ÉPOCA MODERNA, DIVERSAS -- HAN SIDO LAS POSICIONES DE LOS MUNICIPIOS EN SU SENO, POR LAS -- DISTINTAS BASES FILOSÓFICAS QUE SUSTENTAN LOS REGÍMENES POLÍTICOS Y POR OTROS FENÓMENOS PARTICULARES PROPIOS DE ESTA ÉPOCA QUE HAN ROBUSTECIDO NO SÓLO A LOS ESTADOS, SINO A BLOQUES INTERCONTINENTALES, Y DENTRO DE ELLOS A LOS ÓRGANOS EJECUTIVOS QUE LOS DIRIGEN, SEGÚN EL DECIR DE PEDRO J. FRÍAS. (27)

ESTO AFECTÓ SENSIBLEMENTE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES, QUE VIERON, EN GENERAL, ABSORBER SUS COMPETENCIAS -- POR LOS ESTADOS CENTRALES, EN RAZÓN DE PROBLEMAS NACIONALES, CONTINENTALES, REGIONALES, DE PLANEACIÓN, ETC.; COMO ACERTADAMENTE -- LO SEÑALA CÉSAR ENRIQUE ROMERO. (28)

DE ESTE MODO, EL PROBLEMA DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL SE IMBRICA Y SE COMPLICA CON EL DE LAS DISTINTAS RELACIONES QUE EL -- MUNICIPIO PUEDE TENER EN EL ESTADO, CUALQUIERA QUE SEA SU ESTRUCTURA ORGÁNICA. EN ESTAS RELACIONES PODEMOS OBSERVAR CON CLARIDAD --

(27) Introducción al Derecho Público Provincial, Depalma, 1980, ps. 75 y ss.
(28) El liderazgo como realidad del Poder, "Revista de Estudios Políticos" -- de Madrid, No. 195-106, ps. 135 y ss., 1974, y en el cap. X de su Derecho Constitucional, Zavallía, T.1.

DAD EL DESEMPEÑO DE LAS FUERZAS "CENTRÍPETAS" O CENTRALIZADORAS- Y "CENTRÍFUGAS" O DESCENTRALIZADORAS, QUE CLARAMENTE DEFINE MAURICE HAURIOU, (29) AL AFIRMAR EL MAESTRO QUE "LA CENTRALIZACIÓN ES LA FUERZA PROPIA DEL GOBIERNO DEL ESTADO Y LA DESCENTRALIZACIÓN ES LA FUERZA POR LA CUAL LA NACIÓN REACCIONA CONTRA EL GOBIERNO DEL ESTADO". LA PRIMERA TIENDE A ESTABLECER LA "UNIDAD - DE DERECHO... Y LA UNIDAD ES LA EJECUCIÓN DE LAS LEYES Y TAMBIÉN ES LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS"; LA SEGUNDA "BUSCA LLEVAR A LA PERIFERIA LA MAYOR SUMA POSIBLE DE LAS FACULTADES DE DECISIÓN Y DE GESTIÓN. (30)

EN ESTA LÍNEA DE PENSAMIENTO, DICE ALBI: "AMBAS FUERZAS LLEGAN A EQUILIBRARSE, PERO ESE EQUILIBRIO PUEDE REALIZARSE EN COMBINACIONES INFINITAMENTE VARIABLES, QUE SE PRODUCEN AL COMPÁS DE LAS CIRCUNSTANCIAS POLÍTICAS, ECONÓMICAS Y SOCIALES DE CADA MOMENTO Y DE CADA LUGAR -Y AGREGA CON GRAN VISIÓN- ...ESTE ES EL LLAMADO PROBLEMA DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL. DE MODO GENÉRICO PUEDE AFIRMARSE QUE LA AUTONOMÍA CONSTITUYE, EN LA DINÁMICA ESTAL, LA META PERSEGUIDA POR LA FUERZA CENTRÍFUGA, POR LA TENDENCIA DISGREGATORIA". (31)

DE TAL MANERA QUE EN EL ESTADO, EL MUNICIPIO SE SITÚA DE DIVERSOS MODOS, QUE VAN DESDE LA DEPENDIENTE CENTRALIZACIÓN, HASTA LA MÁXIMA POSIBLE DESCENTRALIZACIÓN, QUE ES LA AUTONOMÍA Y, EN -

(29) Précis de droit administratif et de droit public, 1933, p. 71

(30) Cfr. Albi, op. cit., p. 51

(31) Op. cit., p. 51

CONSECUENCIA, LOS REGÍMENES POLÍTICOS ATRIBUYEN DIVERSA NATURALEZA JURÍDICA A LOS ENTES LOCALES, ORIGINÁNDOSE DISTINTAS RELACIONES ENTRE ELLOS Y EL ESTADO.

EN OTRO ORDEN DE IDEAS, NOS PARECE CONVENIENTE ANALIZAR LAS DISTINTAS TEORÍAS QUE SE HAN ESBOZADO SOBRE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL. Y EN SU OPORTUNIDAD TRATAR DE MARCAR LAS DIVERSAS POSICIONES QUE PUEDEN ACEPTAR LOS MUNICIPIOS EN EL ESTADO.

ESTAMOS CONSCIENTES, COMO EXPRESIVAMENTE DICE TERESITA REN DÓN, QUE, "NADA ES MÁS DISCUTIDO EN EL CAMPO DE LA CIENCIA MUNICIPAL, QUE LA AUTONOMÍA DEL MUNICIPIO. HASTA ES ALGO MÍSTICO, POLITICAMENTE. TODOS LOS PARTIDOS LA DEFIENDEN CON ENTUSIASMO. SIN EMBARGO NADA MÁS OSCILANTE EN LA PRÁCTICA, NADA MÁS DIVERGENTE EN LA DOCTRINA QUE SU CONCEPTO. SU DEBATE TIENE UN SABOR ESPECIAL EN LA CÁTEDRA, EN EL LIBRO, EN EL PARLAMENTO Y EN LA CÁTEDRA DE LOS PUBLICISTAS". (32)

ADVERTIDOS YA DE LA COMPLEJIDAD DEL TEMA Y HABIENDO CONCORDADO CON LA OPINIÓN DE ALBI EN EL SENTIDO DE LA IMPOSIBILIDAD DE FORMULAR UNA TEORÍA QUE FUSIONE LAS DISTINTAS OPINIONES SOBRE EL PARTICULAR, SEGUIREMOS A ESTE AUTOR QUE HA SINTETIZADO LA EVOLUCIÓN DOCTRINAL DE LA SIGUIENTE MANERA: (33)

(32) Op. cit. p. 132.

(33) Op. cit. pp. 51 y ss.

A) LA TEORÍA DEL CÍRCULO DE ACCIÓN NATURALMENTE PROPIO DEL MUNICIPIO, SEGÚN LA CUAL ESA ENTIDAD TIENE UN DERECHO ORIGINARIO AL EJERCICIO DEL PODER COMUNAL, QUE POR SU ÍNDOLE Y EFECTOS NO DERIVA DEL ESTADO. ESTA FUE LA POSTURA DE LAS FIGURAS DE LA ESCUELA HISTÓRICA DEL DERECHO COMO SAVIGNY, ZACHARIAE, BLUNTSCHLI, TOCQUEVILLE, LEROY BEAULIEU Y OTROS COMO DANA MONTAÑO EN "LA REPÚBLICA MUNICIPAL".

B) LA TEORÍA DE LA ESCUELA POLÍTICA DE RODOLFO GNEIST, QUE PARTIENDO DE LAS INVESTIGACIONES HISTÓRICAS SOBRE EL *self government* Y EL *home rule* INGLÉS, ENCUENTRA EN LA AUTONOMÍA LA EXPRESIÓN JURÍDICA DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS DEL ESTADO EN EL EJERCICIO DE LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL, MEDIANTE LA DESIGNACIÓN DE FUNCIONARIOS HONORARIOS. COINCIDEN EN GENERAL CON ESTE AUTOR, MOHL, GOODNOW Y JORGE MEYER, SIENDO DIVULGADORES EN ITALIA DE ESTA TEORÍA, SALANDRA, OLIVIERI, BERTOLINI Y CAMMEO.

C) LA TEORÍA ALEMANA DE LA ESCUELA JURÍDICA DE LORENZO - - STEIN, QUE CONSIDERA COMO CARACTERÍSTICA ESENCIAL DE LA AUTONOMÍA EL DERECHO DE LAS CORPORACIONES PÚBLICAS DE ADMINISTRAR, CON CIERTA INDEPENDENCIA. AQUELLOS NEGOCIOS ESTATALES PARA LOS CUALES EL ESTADO LES HAYA CONCEDIDO FACULTAD, EN VIRTUD DE PECULIARES Y VARIABLES CONSIDERACIONES DE OPORTUNIDAD Y AUNQUE PREVIS--TAS DE PODER DE DECISIÓN Y COACCIÓN, SON ÚNICAMENTE ÓRGANOS DE LA PERSONALIDAD DEL ESTADO Y MOMENTOS DE SU ACTIVIDAD. ESTA PO-

SICIÓN FUE PERFECCIONADA POR LABAND, AL HACER CONSTAR QUE "AUTONOMÍA SIGNIFICA, EN SU SENTIDO LITERAL, LO CONTRARIO DE SER ADMINISTRADO", "SI SE DICE DE UNA ENTIDAD QUE SE ADMINISTRA POR SÍ MISMA, ELLO PRESUPONE SIEMPRE UN MÁS ALTO PODER DEL QUE TENDRÍA-SIENDO ADMINISTRADA..."; "POR ELLO EL CONCEPTO DE LA AUTONOMÍA-ENCUENTRA APLICACIÓN SIEMPRE QUE UN PODER SOBERANO NO APLIQUE -- LOS DERECHOS QUE LE COMPETEN DIRECTAMENTE POR MEDIO DE UN APARATO PROPIO QUE SE ENCUENTRE A SU EXCLUSIVA DISPOSICIÓN, LIMITÁNDO SE A FIJAR LAS NORMAS PARA EL EJERCICIO DE ESOS DERECHOS Y A VIGILARLOS, OTORGÁNDOLOS A ENTIDADES POLÍTICAS SUBORDINADAS". (34) ESTA ÚLTIMA POSICIÓN FUE CONTINUADA POR GLUTH, OTTO MAYER Y HATSCHEK. SURGE DE ESTAS IDEAS EL CONCEPTO ALEMÁN SELBSTVERWALTUNG.

D) LA TEORÍA DE LA ESCUELA MIXTA DE ROSIN, QUE DISTINGUE DOS SIGNIFICADOS DE LA EXPRESIÓN: UNO JURÍDICO Y OTRO POLÍTICO, SEÑALANDO QUE EL MUNICIPIO PARA SER CONSIDERADO COMO INSTITUCIÓN AUTÓNOMA DEBERÁ ESTAR INVESTIDO DE AMBAS, ESTO ES, GOBERNARSE ASÍ MISMO Y OTORGARSE, DENTRO DE SUS COMPETENCIAS, SU ESTATUTO LEGAL.

A ESTA CLASIFICACIÓN QUE EN BUENA PARTE HEMOS TOMADO DE ALBI, AGREGAREMOS EL PENSAMIENTO DEL JURISTA AUSTRIACO, HANS Kelsen QUE RELACIONA LA AUTONOMÍA CON LA DESCENTRALIZACIÓN POR ÉL DENOMINADA "PERFECTA", Y QUE CONSISTE EN EL DICTADO DE "...NORMAS LO

(34) Citado por Albi, op. cit., ps. 52/53.

CALES DEFINITIVAS, CUYO CONTENIDO NO PUEDE SER DETERMINADO POR - NINGUNA NORMA CENTRAL". "...SI ÉSTA ALCANZA UN AMPLIO GRADO DE-DESARROLLO, EXTENDIÉNDOSE A DETERMINADAS COMPETENCIAS, DE MODO - QUE RESULTE UN ORDEN PARCIAL -COMPUESTO POR UNA MULTIPLICIDAD DE NORMAS-, PUEDE HABLARSE DE COMUNIDADES ADMINISTRATIVAS LOCALES - DENTRO DE LA COMUNIDAD JURÍDICA ESTATAL. TAL ES EL CARÁCTER DE- LOS CUERPOS LLAMADOS AUTÓNOMOS. (35)

REITERA KELSEN EN ESE MISMO ORDEN DE IDEAS QUE: "EN EL CON-CEPTO CORRIENTE DE LA AUTONOMÍA SUELEN ANDAR MEZCLADAS Y CONFUN- DIDAS DOS IDEAS, QUE NO TIENEN NADA QUE VER LA UNA CON LA OTRA - DESDE EL PUNTO DE VISTA SISTEMÁTICO: LA IDEA DE DEMOCRACIA Y LA DE LA DESCENTRALIZACIÓN. AL HABLARSE DE AUTONOMÍA SE PIENSA EN- UN ORDEN PARCIAL DESCENTRALIZADO, CUYAS NORMAS SON CREADAS ME--- DIANTE MÉTODOS DEMOCRÁTICOS Y CUYO CONTENIDO NO ES MERAMENTE AD- MINISTRATIVO SINO TAMBIÉN JURISDICCIONAL; ADEMÁS, LA DESCENTRALI- ZACIÓN NO DEBE REFERIRSE TAN SÓLO A LAS NORMAS INDIVIDUALES, SI- NO A LAS GENERALES, EN PARTICULAR A LAS LEYES EN SENTIDO FORMAL". (36) MÁS ADELANTE EXPRESA: "PRESCINDIENDO DE ESTE CASO (SE RE- FIERE A LA CREACIÓN DEMOCRÁTICA DE LAS NORMAS) EN EL QUE LA TEN- DENCIA DEMOCRÁTICA MARCHA PARALELAMENTE A LA TENDENCIA DESCEN- TRALIZADORA, LA DESCENTRALIZACIÓN ES COMPATIBLE TANTO CON LA AUTO-- CRACIA COMO CON LA DEMOCRACIA". (37)

(35) Teoría general del Estado, Ed. Nacional, México, 1959, ps. 237/8.

(36) Op. Cit., p. 238

(37) Op. Cit., p. 239

Y EXPLICANDO LA DIFICULTAD A QUE SE HIZO REFERENCIA EN RELACIÓN A LAS DOCTRINAS EUROPEAS, ESCRIBE: "EN EL CONTINENTE, LA LUCHA POR LA AUTONOMÍA ES. UNA LUCHA POR LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL Y NO PUEDE SEPARARSE DE LA LUCHA POR LA PARTICIPACIÓN DEL PUEBLO EN LA FORMACIÓN DE VOLUNTAD ESTATAL. SI EL CONCEPTO DE AUTONOMÍA HA SIDO DEFINIDO DE LOS MODOS MÁS DISTINTOS -EXISTEN LAS DEFINICIONES MÁS VARIADAS, OPUESTAS EN PUNTOS ESENCIALES Y AÚN CONTRADICTORIAS- DÉBESE, ANTE TODO, A QUE CON DICHO CONCEPTO SE PRETENDE CASAR NO SÓLO DOS PUNTOS DE VISTA TEÓRICAMENTE DISTINTOS COMO LOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRACIA, SINO DOS TIPOS HISTÓRICAMENTE DIVERSOS, COMO EL SELF GOVERNMENT INGLÉS Y LA AUTONOMÍA CONTINENTAL". (38)

GEORGE JELLINEK, EL PROFESOR DE HEIDELBERG, CONSIDERA QUE EL ESTADO TIENE DOS TIPOS DE DESCENTRALIZACIÓN: LA ADMINISTRATIVA, QUE TIENE SU EXPRESIÓN "ALLÍ DONDE LA ADMINISTRACIÓN Y LA JURISDICCION TIENEN COMO FUNDAMENTO UN SISTEMA PROVINCIAL QUE INDICA LOS LÍMITES EXTERIORES HASTA LOS CUALES PUEDE EXTENDERSE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA SIN DESTRUIR LA UNIDAD DEL ESTADO", Y LA AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA, QUE CONSISTE EN LA "ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEDIANTE PERSONAS QUE NO ESTÁN UNIDAS POR UNA RELACIÓN DE SERVICIO PERMANENTE, PROFESIONAL CON LAS ASOCIACIONES PÚBLICAS CUYA ADMINISTRACIÓN LES ESTÁ ENCOMENDADA". (39)

(38) Op. cit., ps. 239/240

(39) Teoría general del Estado, ed. Albatros, Buenos Aires, 1978, ps. 479 y ss.

DENTRO DE ESTA SEGUNDA CLASE UBICA EL AUTOR AL MUNICIPIO, - QUE CON RESPECTO A LA NATURALEZA DE ESTOS FENÓMENOS AGREGA: - - "QUIEN DESTIERRE COMPLETAMENTE LA AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA DEL - CÍRCULO DE LO POLÍTICO DESCONOCE QUE TODOS LOS CONCEPTOS JURÍDICOS DE LA VIDA PÚBLICA HAN NACIDO DE LO POLÍTICO Y QUE, EN GENERAL, LO QUE EN LA VIDA REAL DEL ESTADO ES EXIGIDO PARA FINES - - PRÁCTICOS, Y MÁS TARDE SE EJERCE DE UNA MANERA PERMANENTE, SE -- CONDENA NECESARIAMENTE EN UNA FORMACIÓN DE DERECHO. NO HAY CONCEPTO FUNDAMENTAL ALGUNO DEL DERECHO PÚBLICO QUE NO PROCEDA DE - LA LUCHA Y VICTORIA DE ALGUNA EXIGENCIA POLÍTICA". (40)

LA LEGISLACIÓN EUROPEA AFIRMÓ LA AUTONOMÍA MUNICIPAL, INCLUYENDO TAL PRERROGATIVA EN DIVERSAS CONSTITUCIONES: EN FRANCIA - (1946); ITALIA (1948) Y ALEMANIA FEDERAL (1949); SEGÚN LO INDICA DANIEL HUGO MARTINS. (41) SE AGREGA A ELLO LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978, QUE EN SU ART. 140 ASÍ LO DISPUSO.

DE IGUAL MODO, IMPORTANTES INSTITUCIONES MUNICIPALISTAS COMO LA "UNIÓN INTERNACIONAL DE VILLAS Y PODERES LOCALES" Y EL "CONSEJO DE LAS COMUNAS DE EUROPA", PSOTULAN LA DEFENSA DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL, INCLUSO POR MEDIO DE SOLEMNES DECLARACIONES COMO LA "CARTA DE LAS LIBERTADES LOCALES" DE 1973. (42) RECIENTEMENTE SE APROBÓ EN LA CONFERENCIA DE LOS PODERES LOCALES Y REGIONALES DEL CONSEJO DE EUROPA, CELEBRADA EN ESTRASBURGO DEL 27 AL 29

(40) Op. cit., p. 476.

(41) El municipio contemporáneo, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, Uruguay, p. 35.

(42) Cfr. Daniel Hugo Martins, El Municipio contemporáneo, p. 20.

DE OCTUBRE DE 1981, LA RESOLUCIÓN 126-1981, SOBRE LOS PRINCIPIOS DE LA AUTONOMÍA LOCAL, EN CUYA VIRTUD SE DECIDIÓ SOMETER AL COMITÉ DE MINISTROS EL PROYECTO DE CARTA EUROPEA DE LA AUTONOMÍA LOCAL, CUYO TEXTO, POR SU IMPORTANCIA, A CONTINUACIÓN TRANSCRIBIMOS:

PREAMBULO: Las colectividades locales constituyen uno de los principales fundamentos de un Estado democrático. El derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos forma parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados miembros del Consejo de Europa. Es a nivel local donde este derecho puede ser ejercido. La existencia de colectividades locales investidas de responsabilidades efectivas posibilita una administración en la que se conjugan eficacia y aproximación al ciudadano. La defensa y el reforzamiento de la autonomía local en los diversos países europeos son condicionantes para la construcción de una Europa basada en los principios de la democracia y la descentralización del poder. Ello implica la existencia de colectividades locales dotadas de órganos de decisión constituidos democráticamente y dotados de amplia autonomía en cuanto a sus competencias, a las formas de sus ejercicios y a los medios necesarios para el cumplimiento de sus obligaciones.

ARTICULADO:

ART. 1. Fundamento constitucional de la autonomía local debe ser reconocido constitucionalmente.

ART. 2 Concepto de la autonomía local.

1. Se entiende por autonomía local el derecho y la capacidad efectiva de las colectividades locales para regular y administrar, bajo su propia responsabilidad y para provecho de sus poblaciones, una parte importante de los asuntos públicos.

2. Este derecho se ejerce por asamblea o - consejos, cuyos miembros son elegidos, mediante sufragio libre, secreto, igual, directo y universal, pudiendo disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos. Todo ello sin menoscabo de las - asambleas de ciudadanos, referéndum u otra forma - de participación directa de los ciudadanos que esté permitida por la ley.

ART. 3 Alcance de la autonomía local.

Primero.- Las competencias específicas de -- las colectividades locales están determinadas por la Constitución o por la ley.

Segundo.- Las colectividades locales deben - disponer de una competencia general residual que - les permita tomar su propia iniciativa en todo - - asunto que no esté expresamente atribuido a otra -

autoridad ni expresamente excluido de la competencia de las colectividades locales.

Tercero.- El ejercicio de las responsabilidades públicas debe corresponder preferentemente a las autoridades más próximas a los ciudadanos. Las colectividades locales de nivel superior no deben asumir una obligación o atribuirse una responsabilidad de acuerdo con la ley, sino en la medida en que sea necesario por la importancia del asunto o cuando las colectividades locales de base no puedan cumplirla de forma satisfactoria.

Cuarto.- Normalmente, las competencias atribuidas a las colectividades locales deben ser plenas y completas. No pueden ser discutidas o limitadas por la acción administrativa de otra autoridad central o regional. En la medida que otra autoridad central o regional esté autorizada por la Constitución o por la ley para intervenir en materias o competencias compartidas con las colectividades locales, éstas deben conservar el derecho a tomar iniciativas o proceder a elegir.

Quinto.- En caso de delegación de poderes -- por una autoridad central o regional, las colectividades locales deben disfrutar de cierta libertad a fin de adaptar la ejecución de las leyes a las peculiaridades locales.

Sexto.- Debe reconocerse a las colectivida--

des locales el derecho de participación de forma efectiva y suficiente cuanto antes en los procesos de estudio, de planificación y de decisión en todos los asuntos que estando por encima del área de la propia colectividad inciden particularmente en ella.

ART. 4. Protección de las colectividades locales existentes.

Para cualquier modificación de los límites territoriales locales deberán ser consultadas previamente las colectividades locales afectadas, incluso por vía de referéndum, cuando la legislación lo permita.

ART. 5. Adecuación de las estructuras y de los medios administrativos a las funciones de las colectividades locales.

Primero.- Sin perjuicio de disposiciones más generales establecidas por ley, colectividades locales deben poder determinar sus propias estructuras administrativas, con objeto de adaptarlas a sus necesidades específicas y permitir una gestión eficaz.

Segundo.- El estatuto del personal comunal debe permitir una selección de calidad, teniendo en cuenta las condiciones de formación, de la remuneración y de los ascensos.

ART. 6. Garantía en el ejercicio de las responsabilidades a nivel local.

Primero.- Un estatuto de elegidos locales deben garantizarles el libre ejercicio de su mandato.

Segundo.- El estatuto debe prever la compensación económica de los gastos ocasionados o de las pérdidas producidas así como una adecuada cobertura de los gastos de representación.

Tercero.- Las funciones y actividades incompatibles con el mandato del elegido local sólo pueden ser establecidas por la ley.

ART. 7. Control de los actos de las colectividades locales.

Primero.- Normalmente, el control de las colectividades locales no debe tender más que a asegurarse el respeto a la legalidad.

Segundo.- Otras formas de control, cuando -- existan, en ningún caso deben llevar a desposeer a las colectividades locales de competencia que tienen reconocidas por la Constitución o por la ley.

Tercero.- Los procedimientos de control aplicables a las colectividades locales solamente pueden ser creadas por la Constitución o por la ley.

Quarto.- Esos procedimientos no deben tener otra finalidad que la de garantizar los legítimos intereses de las otras colectividades o de los ciudadanos.

ART. 8. Los recursos de las colectividades locales.

Primero.- Las colectividades locales tienen derecho a recursos financieros propios, suficientes, distintos de las de otras esferas de la Administración y de los que ella pueda disponer libremente dentro de sus competencias.

Segundo.- La atribución de recursos a las colectividades locales debe hacerse en proporción a las obligaciones por ellas asumidas. Toda transferencia de nuevas competencias debe ir acompañada de la correspondiente dotación de los recursos financieros necesarios para su ejercicio.

Tercero.- Al menos una parte de los recursos económicos de las actividades locales debe proceder de impuestos locales sobre su territorio y con poder de fijar ellos sus cuotas.

Quarto.- Las colectividades locales deben disponer o bien recibir una parte garantizada de impuestos que sean de naturaleza suficientemente amplia, evolutiva y flexible que les permita adaptarse a la evolución real de sus gastos. Sus recursos no deben depender demasiado estrictamente de

impuestos sobre la propiedad o sobre otros bienes-específicos.

Quinto.- La salvaguarda de la autonomía de -- las colectividades locales más débiles financieramente exige la puesta en práctica de un sistema de reparto equitativo financiero vertical y horizontal destinado a corregir los efectos de la distribución desigual del objeto impositivo.

Sexto.- En ningún caso los procedimientos de reparto financiero deben constituir un medio de reducción del poder de decisión de las colectividades locales en su propia área de responsabilidad.

Séptimo.- Debe ser expresamente reconocido el derecho de las colectividades locales a participar en la determinación de las normas relativas a la distribución general de los recursos objeto de reparto.

Octavo.- Las subvenciones concretas deben -- ser sustituidas en la medida de lo posible por subvenciones globales no destinadas a la financiación de proyectos o de servicios específicos. En ningún caso la concesión de subvenciones debe llevar a una intervención abusiva en los objetivos perseguidos por las colectividades locales en su propia área de su competencia.

ART. 9. El derecho de asociación de las co--

lectividades locales.

Primero.- Las colectividades locales, en -- ejercicio de sus competencias, tienen derecho a -- asociarse para la realización de aquellas tareas -- que superen las posibilidades de una sola colecti- vidad o para la defensa y la promoción de sus inte- reses comunes.

Segundo.- El derecho de asociación de las co lectividades locales implica el de su adhesión a -- una asociación internacional de poderes locales.

Tercero.- Las colectividades locales están -- autorizadas a asociarse con las colectividades lo- cales de otros países, tal como particularmente se reconoce por la convención tipo europea sobre la -- Cooperación Trasfronteriza de las Colectividades -- o las Autoridades Territoriales.

ART. 10. Protección legal de las colectivida des locales y de su autonomía.

Las colectividades locales deben disponer de- una vía de recursos jurisdiccionales para garanti- zar su autonomía y el respeto de las leyes que las protejan.

SI BIEN QUEDA CLARA LA INTENCIÓN DEL MUNICIPALISMO, DEBE -- DESTACARSE QUE EN PAÍSES EUROPEOS, COMO TAMBIÉN EN AMERICANOS, A

PESAR DE LA AFIRMACIÓN DE LA AUTONOMÍA MEDIANTE LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES, EXISTE UNA LEGISLACIÓN PARALELA CENTRALIZADORA, Y EN ALGUNOS CASOS, LA ASUNCIÓN DE COMPETENCIAS LOCALES POR PARTE DE LOS PODERES CENTRALES, QUE DIFICULTAN LA VIGENCIA COMPLETA DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL. (43)

POR CUANTO HACE AL CONTINENTE AMERICANO, ENCONTRAMOS, POR EJEMPLO, QUE EL MUNICIPIO NORTEAMERICANO SE CONFIGURA CON LAS IDEAS DEL "SELF GOVERNMENT" INGLÉS, AUNQUE CON PARTICULARIDADES PROPIAS DE SINO MÁS DEMOCRÁTICO, COMO LO SEÑALA AUSTIN F. MACDONALD: (44) "DESPUÉS DE LA REVOLUCIÓN -DICE EL AUTOR CITADO (45)- LAS LEGISLATURAS ESTATALES QUEDARON COMO HEREDERAS DEL PRIVILEGIO REAL DE CREAR MUNICIPIOS. ESTO ES FÁCILMENTE EXPLICABLE DADA LA DESCONFIANZA QUE LA GENTE DE AQUELLOS TIEMPOS ADQUIRIÓ HACIA EL PODER CENTRAL, EL CUAL TRATABAN DE RESTRINGIR CADA VEZ QUE PODÍAN. TODAVÍA TENÍAN MUY FRESCO EL RECUERDO DE SUS AMARGAS LUCHAS CON LOS GOBERNADORES COLONIALES."

"PERO LA NUEVA PRÁCTICA -INCORPORACIÓN LEGISLATIVA DE LAS MUNICIPALIDADES- ORIGINÓ LA COSTUMBRE DE QUE LA CREACIÓN DE UNA MUNICIPALIDAD SE HICIERA POR MEDIO DE UNA LEY DE LA LEGISLATURA ESTATAL, LEY QUE, COMO CUALQUIER OTRA DE LA MISMA CATEGORÍA, PO-

(43) Cfr. Martins, op. cit., p. 36

(44) Gobierno y Administración Municipal, Fondo de Cultura Económica, México, 3a. ed., ps. 30 y ss.

(45) Op. cit., p. 38

DÍA SER MODIFICADA POR LA LEGISLATURA A VOLUNTAD. Y COMO CADA CIUDAD TENÍA SUS PODERES LIMITADOS A LO ESTABLECIDO EN LA LEY -- QUE LE CREABA, LAS DEMANDAS DE REFORMAS ELEVADAS ANTE LAS LEGISLATURAS FUERON NUMEROSAS. POCO A POCO LAS LEGISLATURAS ADQUIRIERON EL HÁBITO DE DISPONER CON TODO DETALLE LAS ACTIVIDADES MUNICIPALES, POR TRIVIALES QUE FUERAN. ASÍ FUERON IMPONIENDO A LAS CIUDADES OBLIGACIONES QUE SUS HABITANTES NO HABÍAN PENSADO".

POR ESO SE EXPLICA QUE EL SENTIDO DE LA LUCHA POR LA AUTONOMÍA MUNICIPAL FUERA EL DE TERMINAR CON TAN GRANDES INTERVENCIONES DE LAS LEGISLATURAS LOCALES, PARA AFIRMAR EL CONTROL DE LA CIUDAD POR AUTORIDADES LOCALES INDEPENDIENTES. "EL FIN PRINCIPAL DE LA LUCHA POR LA AUTONOMÍA MUNICIPAL -DICE ROWE (46)-, SE HA ENCAMINADO A IMPEDIR QUE LA LEGISLATURA DEL ESTADO SUSTITUYA LA VOLUNTAD DE LAS AUTORIDADES LOCALES CON LA SUYA PROPIA. LA TENDENCIA POR PARTE DE LA LEGISLATURA DEL ESTADO A USURPAR LOS PODERES LOCALES, SE EXPLICA TENIENDO EN CUENTA LAS CONDICIONES PARTICULARES HISTÓRICAS EN QUE SE HA EFECTUADO EL DESARROLLO DE LOS MUNICIPIOS EN LOS ESTADOS UNIDOS".

EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XIX LA CRISIS DE LAS INSTITUCIONES LOCALES AMERICANAS ERA COMPLETA Y EL SISTEMA IMPERANTE, DESIGNADO COMO *spil system*, SE FUE COMENZANDO A MODIFICAR DADA LA LUCHA SOSTENIDA POR LAS CIUDADES Y LOS DOCTRINARIOS. ESE FUE EL

(46) El gobierno de la ciudad y sus problemas, Madrid, 1914, p. 138, citado por Albí, op. cit., p. 55.

COMIENZO DEL NOTABLE APORTE NORTEAMERICANO A LA CIENCIA MUNICIPAL.

EL PRIMER ANTECEDENTE IMPORTANTE FUE EL PLAN DE OHIO DE -- 1851, EN QUE LA CONSTITUCIÓN DE DICHO ESTADO ESTABLECIÓ QUE LA LEGISLATURA NO PODRÍA APROBAR LAS LEYES ESPECIALES OTORGANDO CARTAS A LAS CIUDADES, SINO LEYES GENERALES APLICABLES UNIFORMEMENTE POR MEDIO DEL ESTADO. ES DECIR, QUE NO SE PODRÍA DICTAR LEYES PARTICULARES PARA UNA CIUDAD, SINO GENERALES PARA TODAS ELLAS.

DESPUÉS, EN 1875, SE DIÓ MEDIANTE LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE MISSOURI EL *Home rule charter system*, QUE CONSISTIÓ EN EL DERECHO RECONOCIDO A LAS CIUDADES DE POBLACIÓN SUPERIOR A LOS 100,000 HABITANTES DE DICTAR SUS PROPIAS CARTAS ORGÁNICAS. HACIA 1930 HABÍA 16 ESTADOS QUE HABÍAN ADOPTADO ESTE SISTEMA, -- QUE EN MEJOR FORMA GARANTIZA LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.

OTROS APORTES NORTEAMERICANOS, FUERON LOS DE LOS ESTADOS DE NEW YORK EN 1914 Y MASSACHUSETTS EN 1915, QUE PUEDEN SER RESUMIDOS EN EL *Optional Charter system*, Y QUE CONSISTEN EN LA POSIBILIDAD DE LAS CIUDADES A ELEGIR ALGUNOS DE LOS SISTEMAS DE GOBIERNO QUE SE INDICAN. A ESTO AGREGUEMOS QUE TAMBIÉN LOS NORTEAMERICANOS CREARON LOS LLAMADOS SISTEMAS DE "EFICACIA" EN EL GOBIERNO LOCAL, QUE FUERON EL SISTEMA DE LA "COMISIÓN" Y EL DEL *City Manager*.

ESTOS PRINCIPIOS AUTONÓMICOS DEFENDIDOS POR MUNICIPALISTAS- DE LA TALLA DE GOODROW, ROWE, WILCOX, DEMING Y MUNRO NO SIEMPRE- FUERON UNA REALIDAD. POR ESO, COOLEY SOSTUVO QUE "ES PRINCIPIO- DEL GOBIERNO REPUBLICANO QUE LOS NEGOCIOS LOCALES QUE ELIJAN SUS ADMINISTRADORES Y FUNCIONARIOS ENCARGADOS DE LA POLICÍA, Y QUE - ELLAS DICTEN POR SÍ MISMAS REGLAMENTOS DE POLICÍA: PERO ESTE -- PRINCIPIO ESTÁ SUJETO A CUANTAS EXCEPCIONES JUZGARA OPORTUNO ES- TABLECER EL PODER LEGISLATIVO" (47).

LA CORTE SUPREMA NORTEAMERICANA SENTENCIÓ EN UN CASO: "LA - CIUDAD AMERICANA ES AHORA Y HA SIDO SIEMPRE UNA SUBDIVISIÓN LO-- CAL DE LA COLONIA, DE LA PROVINCIA O DEL ESTADO. HOY ES UNA COR- PORACIÓN MUNICIPAL CREADA POR EL ESTADO, DERIVANDO TODOS SUS PO- DERES DEL ESTADO Y SUBORDINADA EN TODAS SUS ACTIVIDADES A LA AU- TORIDAD DEL ESTADO. ES UNO DE LOS INSTRUMENTOS QUE UTILIZA EL - ESTADO PARA LA MÁS CONVENIENTE REALIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL. A DICHO FIN SE LE CONFÍAN TODOS AQUELLOS PODERES (Y NO MÁS) QUE EL ESTADO CREE CONVENIENTE CONFERIRLE Y AUN EN TALES PODERES LA CIU- DAD NO ADQUIERE DERECHO. SU AUTORIDAD PUEDE SER AUMENTADA, DIS- MINUÍDA Y ENTERAMENTE RETIRADA, A VOLUNTAD DEL ESTADO. EN OTRAS PALABRAS, EL ESTADO TIENE EL DERECHO DE GOBERNAR LA CIUDAD EXAC- TAMENTE IGUAL QUE GOBIERNA CUALQUIER OTRO TERRITORIO DENTRO DE - SUS LÍMITES. ESTE ES UN PRINCIPIO FUNDAMENTAL DE LAS LEYES MUNI-

(47) Cfr. A Treatise on the Constitutional Limitations, Boston, 1903, cap.- VII.

CIPALES AMERICANAS, TAN BIEN RECONOCIDO ACTUALMENTE, QUE ESTÁ -- FUERA DE DISCUSIÓN". (48)

Y EL CÉLEBRE JUEZ JOHN F. DILLON HA EXPRESADO: "ES PRECISO-- CONVENIR AHORA EN QUE EL PESO DE LAS AUTORIDADES HA NEGADO EN TO-- DO LA EXISTENCIA, A FALTA DE DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES EX-- PRESAS, DE NINGÚN DERECHO NATURAL AL AUTOGOBIERNO QUE PUEDA PO-- NERSE FUERA DEL CONTROL DE LA LEGISLATURA. LA CORTE SUPREMA DE-- LOS ESTADOS UNIDOS HA DECLARADO QUE UNA CORPORACIÓN MUNICIPAL EN EL EJERCICIO DE TODAS SUS OBLIGACIONES, INCLUYENDO LAS MÁS ÍNTI-- MAS Y LOCALES, NO ES OTRA COSA QUE UN DEPARTAMENTO DEL ESTADO"-- (49). "LA LEGISLATURA PUEDE DARLE TODOS LOS PODERES QUE UNA ENTI-- DAD ASÍ PUEDE RECIBIR, HASTA CONVERTIRLA EN UN ESTADO EN MINIATU-- RA O PUEDE DESPOJARLA DE TODOS SUS PODERES, DEJÁNDOLA COMO UNA -- CORPORACIÓN SÓLO DE NOMBRE Y PUEDE HACER Y DESHACER ESOS CAMBIOS TANTAS VECES COMO SE LE ANTOJE Y PUEDE TAMBIÉN EJERCER DENTRO DE LA MUNICIPALIDAD Y DIRECTAMENTE LAS FUNCIONES QUE USUALMENTE SON MUNICIPALES". (50)

A PESAR DE ESTO, LA DOCTRINA NORTEAMERICANA HA SIDO FUNDA-- MENTAL EN LA CARACTERIZACIÓN DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL Y SU IN-- FLUENCIA MUY IMPORTANTE EN EL PENSAMIENTO MUNICIPALISTA LATINOAM--

(48) *Miriwether vs. Carret*, 102, U.S. 472, reproducido por Beale J.H. en *Se-- lection of cases on municipal corporations*, Cambridge, 1911, p. 54.

(49) *Lamarie County vs. Albany County*, 29 U.S. 308 (1876)

(50) *Municipal Corporations*, 5a. ed., vol. 1, ps. 154/155, citado por Austin F. Macdonald en su op. cit., p. 52

MERICANO.. PASEMOS AUNQUE SEA BREVEMENTE REVISTA A SUS PRINCIPALES EXPONENTES.

WILCOX ESTABLECIÓ ESTOS POSTULADOS: "PRIMERO: EL DERECHO - DE LA MUNICIPALIDAD DE ELEGIR ENTRE SUS PROPIOS CIUDADANOS LOS - QUE HAYAN DE APLICAR LA LEY EN LA LOCALIDAD. SEGUNDO: LA CIU-- DAD POSEE LA FACULTAD DE DEFINIR SU FORMA DE ORGANIZACIÓN, A LOS FINES DE GOBIERNO. TERCERO: COMPETE A LA CIUDAD LA DETERMINA-- CIÓN DEL FIN O ESFERA DEL GOBIERNO LOCAL". (51)

DEMING FIJÓ LOS LINEAMIENTOS DE LA AUTONOMÍA, QUE ASÍ SINTE-- TIZA ALBI:

1. La ciudad no es una división territorial, sino un "gobierno" local. Es un problema de go--- bierno y, por tanto, la ciudad debe tener facultades para decidir por sí misma su propia política y organización.

2. A la ciudad le corresponden los poderes necesarios para satisfacer las necesidades locales.

3. Dentro de sus límites, debe ejercer dichos poderes de gobierno en cuanto no se opongan - a la Constitución o a las leyes del Estado.

4. El cuerpo electoral debe gozar de la libertad necesaria para formular su propio sistema de gobierno local.

5. Debe haber una política local, diferenciada de la del Estado. (52)

PARA ROWE, EL HOME RULE: "ES EL PODER DE LA MUNICIPALIDAD PARA DETERMINAR LA POLÍTICA LOCAL, EN TODAS LAS MATERIAS DE CARÁCTER PROPIAMENTE LOCAL, SIN INTERVENCIÓN DE UNA AUTORIDAD EXTRAÑA, YA SEA DEL ESTADO O DE UNA DE SUS DIVISIONES; TAMBIÉN ENTRAÑA EL PODER PARA DETERMINAR LOS MEDIOS Y MÉTODOS QUE DEBEN APLICARSE EN LA ADMINISTRACIÓN DE LAS FUNCIONES DE CARÁCTER MÁS GENERAL O DEL ESTADO QUE ÉSTE HAYA DELEGADO EN MANOS DE LA MUNICIPALIDAD; SUJETAS AQUÉLLAS SIEMPRE A LAS FACULTADES DE FISCALIZACIÓN DEL ESTADO, EL CUAL, EN INTERÉS DEL MISMO, EN GENERAL PUEDE EXIGIR UN TIPO MÍNIMO DE EFICACIA". (53)

LA DOCTRINA DE ESTOS ÚLTIMOS AUTORES Y LOS APORTES NOVEDOSOS DE LA LEGISLACIÓN DE NORTEAMÉRICA INFLUYERON PODEROSAMENTE EN EL RESTO DE LA DOCTRINA Y LEGISLACIÓN DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA.

(52) Op. Cit., p. 57
(53) Op. cit., p. 138

EN CUBA, EL PROFESOR FRANCISCO CARRERA JÚSTIZ SE CONSTITUYÓ EN EL PADRE DE UNA ESCUELA MUNICIPALISTA DE GRAN PRESTIGIO, LUEGO CONTINUADA POR PROFESORES DE LA TALLA DE ANDRÉS ÁNGULO Y PÉREZ Y ADRIANO G. CARMONA ROMAY. PARA CARRERA JÚSTIZ, "LA AUTONOMÍA ES EL MUNICIPIO INDEPENDIENTE, SALVO LO QUE ESA INDEPENDENCIA DEBA CEDER ANTE EL HECHO DE QUE EL ESTADO NACIONAL ASUME - CIERTOS DEBERES GENERALES", AÑADIENDO QUE "NO PUEDE HABER MÁS O MENOS AUTONOMÍA ... SE TIENE O NO SE TIENE, PORQUE LA AUTONOMÍA NO TIENE MOTIVOS ACCIDENTALES, SINO PERMANENTES". (54)

"A JUICIO DE ESTE TRATADISTA -DICE ALBI (55)- EL ALCANCE DE LA AUTONOMÍA SE CALIBRA POR LA EXTENSIÓN DE LA COMPETENCIA, POR LA ELECCIÓN POPULAR DIRECTA DEL ALCALDE Y POR QUE PROCEDA LA DECLARACIÓN DEL PRINCIPIO DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL, SIENDO ASÍ INTANGIBLES ESOS ASUNTOS PARA LOS LEGISLADORES".

ESTAS TEORÍAS LUEGO FUERON PROFUNDIZADAS POR LAS DECLARACIONES DE LOS CONGRESOS MUNICIPALES INTERAMERICANOS.

EN EL PRIMER CONGRESO, CELEBRADO EN LA HABANA EN 1938, SE RESOLVIÓ QUE "ES CONVENIENTE ASEGURAR CONSTITUCIONALMENTE EL --

(54) El Derecho Público y la Autonomía Municipal. La Habana, 1913, ps. 36-37 citado por Albi, op. cit., p. 57

(55) Op. cit., ps. 57-58; Carrera Jústiz, op. cit., p. 48

PRINCIPIO DE LA AUTONOMÍA DEL MUNICIPIO, GARANTIZANDO DE UN MODO ESPECIAL LA ELECTIVIDAD DE SUS GOBERNANTES, LA LIBRE PERCEPCIÓN- E INVERSIÓN DE SUS RENTAS, DENTRO DE SU PROPIA ESFERA, ADMINIS-- TRATIVA Y FINANCIERA, EL CONTROL JURISDICCIONAL DE SUS DECISIO-- NES Y LA FACULTAD DE INICIATIVA Y DE ACCIÓN EN TODO LO RELATIVO- A LA SATISFACCIÓN DE LAS NECESIDADES PÚBLICAS LOCALES". (56)

ESTA TRIPLE AUTONOMÍA POLÍTICA, ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA FUE LUEGO CONFIRMADA EN LAS SUCESIVAS REUNIONES DE ESTOS CONGRE- SOS.

EN EL SEGUNDO CONGRESO, REUNIDO EN SANTIAGO DE CHILE EN -- 1941, SE REQUIRIÓ LA SANCIÓN DE LEYES "QUE DELIMITEN SUS FUNCIO- NES Y ESTABLEZCAN TODOS LOS SERVICIOS QUE CONVENGAN A LA VIDA MU- NICIPAL". (57)

EN EL TERCER CONGRESO, QUE TUVO LUGAR EN NUEVA ORLEANS EN - 1950, "REITERÓSE -DICE DANA MONTAÑO (58)- LA CREENCIA INMUTABLE DE QUE LOS MUNICIPIOS SON AUTÓNOMOS, DOTADOS DE AMPLIOS PODERES- DE DETERMINACIÓN PROPIA, EN ASUNTOS POLÍTICOS, ADMINISTRATIVOS Y FISCALES, CONSTITUYEN POR SÍ SOLOS EL BALUARTE MÁS DIGNO DE CON- FIANZA DE LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL Y DE LA LIBERTAD DE ACUER-

(56) Citado por Salvador M. Dana Montaña, Estudios de política y derecho mu- nicipal, Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela, 1962, p. 55

(57) Cita de Dana Montaña, op. cit., p. 56

(58) Op. cit., p. 56

DO A LAS LEYES".

EN EL CUARTO CONGRESO, REUNIDO EN MONTEVIDEO EN 1953, SE EXPRESÓ: "QUE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL SE CARACTERIZA POR EL RECONOCIMIENTO EN LA CONSTITUCIÓN NACIONAL: A) DE LA AUTONOMÍA POLÍTICA, FUNDADA EN LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS; B) DE LA CAPACIDAD-ECONÓMICA, CON RECURSOS ADECUADOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE SUS FINES; Y C) DE LA ADMINISTRACIÓN PROPIA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES". TAMBIÉN SE DECLARÓ "QUE EL DERECHO Y LA COMPETENCIA - DE LOS GOBIERNO LOCALES DEBEN EMANAR DEL PODER CONSTITUYENTE MUNICIPAL, RECONOCIDO EN LA CARTA FUNDAMENTAL DEL ESTADO. LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DEBE ESTABLECER LA ATRIBUCIÓN DE LOS MUNICIPIOS PARA DICTAR SU PROPIA LEY FUNDAMENTAL". (59)

EN EL SEXTO CONGRESO, CELEBRADO EN PANAMÁ EN 1956, SE INSISTIÓ SOBRE EL PARTICULAR DE ESTA MANERA: "1. LA AUTONOMÍA 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. 2. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL DEBE ESTAR CONSAGRADA EN LAS CONSTITUCIONES POLÍTICAS DE LOS ESTADOS, MEDIANTE - PRECEPTOS QUE DEFINAN LA AUTONOMÍA DE LA MANERA MÁS CONCRETA QUE PERMITA LA MEJOR TÉCNICA CONSTITUCIONAL. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

(59) Op. cit.

DEBE ASEGURARSE CONSTITUCIONALMENTE, A CUYO EFECTO SE ESTABLECE-
RÁ EL RECURSO DE ABUSO DE PODER EN FAVOR DE LOS MUNICIPIOS, ASÍ-
COMO OTROS RECURSOS JURISDICCIONALES QUE TIENDAN A CONSOLIDAR SU
AUTONOMÍA". (60)

POR SU PARTE REAFIRMAN EL PRINCIPIO DE LA AUTONOMÍA MUNICI-
PAL LAS CONSTITUCIONES DE BOLIVIA DE 1947 (ART. 151); COSTA RICA
DE 1949 (ART. 171); ECUADOR DE 1946 (ART. 128); EL SALVADOR DE -
1950 (ART. 105); GUATEMALA DE 1945 (ART. 201); HAITÍ DE 1954 - -
(ART. 128); HONDURAS DE 1957 (ART. 179 Y 180); NICARAGUA DE 1950
(ART. 282); PERÚ DE 1979 (ART. 252); PANAMÁ DE 1956 (ART. 78); -
REPÚBLICA DOMINICANA DE 1963 (ART. 111); Y, URUGUAY DE 1952 (ART.
123). (61)

ESPECIAL MENCIÓN NOS MERECE EL TRATAMIENTO QUE LA CONSTITU-
CIÓN DEL BRASIL (1988) HA DADO AL MUNICIPIO.

EN EFECTO, A DECIR DE JOSÉ ALFONSO DA SILVA, PRESTIGIADO MU-
NICIPALISTA BRASILEÑO, "... LA CONSTITUCIÓN DE 1988 MODIFICA PRO-
FUNDAMENTE LA POSICIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN LA FEDERACIÓN, POR--
QUE LOS CONSIDERA COMPONENTES DE LA ESTRUCTURA FEDERATIVA. REAL-
MENTE ASÍ LO DEFINE EN DOS APARTADOS. EL ARTÍCULO 1º, DECLARA -
QUE LA REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL ESTÁ FORMADA POR LA UNIÓN
INDISOLUBLE DE LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS Y EL DISTRITO FEDE--

(60) Citado por Dana Montaña, op. cit., p. 57

(61) Cfr. Mouchet, Carlos; La Legalidad en el Municipio Ed. Abelardo Perrot;
pp. 67 y siguientes.

RAL. EL ARTÍCULO 18, ESTABLECE QUE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DE LA REPÚBLICA FEDERATIVA DE BRASIL COMPRENDE LA UNIÓN, LOS ESTADOS, EL DISTRITO FEDERAL Y LOS MUNICIPIOS, TODOS AUTÓNOMOS, EN LOS TÉRMINOS DE LA CONSTITUCIÓN". (62)

A RESERVA DE AMPLIAR EL TEMA EN LO RELATIVO A DERECHO COMPARADO MUNICIPAL, CABE RESALTAR LA MUY INTERESANTE PERSPECTIVA QUE EL DERECHO BRASILEÑO OTORGA AL MUNICIPIO, AL DEFINIRLO COMO PARTE INTEGRANTE DE LA PROPIA FEDERACIÓN, LO QUE CONLLEVA CONSECUENCIAS AÚN INEXPLORADAS EN EL DERECHO LATINOAMERICANO.

3. LA AUTONOMIA MUNICIPAL EN EL DERECHO MEXICANO.

HEMOS REITERADO QUE LAS BASES ESTRUCTURALES DEL MUNICIPIO EN NUESTRO PAÍS, SE ENCUENTRAN CONTENIDAS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. DICHO PRECEPTO EN SU TEXTO JAMÁS -- UTILIZA EL TÉRMINO DE "AUTONOMÍA"; SIN EMBARGO, HABLA DEL "MUNICIPIO LIBRE", QUE ENFOCADO DESDE UNA PERSPECTIVA DE NUESTRA HISTORIA, CONTIENE PRECISAMENTE EL SENTIDO QUE LA DOCTRINA ATRIBUYE AL CONCEPTO DE AUTONOMÍA.

EN SENTIDO MODERNO, ENTENDEMOS A LA AUTONOMÍA MUNICIPAL COMO: EL DERECHO DEL MUNICIPIO PARA QUE, DENTRO DE SU ESFERA DE -- COMPETENCIAS, ELIJA LIBREMENTE A SUS GOBERNANTES, SE OTORQUE SUS

(62) Da Silva, Alfonso José; O Município na Constituição de 1988; Editora Revista dos Tribunais, Sao Paulo, Brasil; 1989.

PROPIAS NORMAS DE CONVIVENCIA SOCIAL; RESUELVA SIN INTERVENCION-
DE OTROS PODERES LOS ASUNTOS PROPIOS DE LA COMUNIDAD; CUENTE, --
ADEMAS, CON RENGLONES PROPIOS DE TRIBUTACION Y DISPOSICION LIBRE
DE SU HACIENDA; Y, FINALMENTE, QUE ESTAS PRERROGATIVAS ESTEN DE-
FINIDAS Y GARANTIZADAS EN EL ORDENAMIENTO SUPREMO DEL ESTADO.

LA DOCTRINA DEL MUNICIPALISMO MÁS RECIENTE DESGLOSA A LA --
AUTONOMÍA EN VARIOS APARTADOS, QUE SON, FUNDAMENTALMENTE, LOS SI
GUIENTES:

A) AUTONOMÍA POLÍTICA; ESTO ES, LA CAPACIDAD JURÍDICA DEL -
MUNICIPIO PARA OTORGARSE DEMOCRÁTICAMENTE SUS PROPIAS AUTORIDA--
DES, CUYA GESTIÓN POLÍTICA NO DEBERÁ SER INTERFERIDA POR OTROS -
NIVELES DE GOBIERNO.

B) AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA; QUE ENTENDEMOS COMO LA CAPACI
DAD DEL MUNICIPIO PARA GESTIONAR Y RESOLVER LOS ASUNTOS PROPIOS-
DE LA COMUNIDAD EN CUANTO A SERVICIOS PÚBLICOS, PODER DE POLICÍA,
Y ORGANIZACIÓN INTERNA; SIN LA INTERVENCIÓN DE OTRAS AUTORIDA---
DES, CONTANDO, ADEMÁS, EL MUNICIPIO CON FACULTADES NORMATIVAS PA
RA REGULAR ESTOS RENGLONES DE LA CONVIVENCIA SOCIAL.

C) AUTONOMÍA FINANCIERA; QUE ES LA CAPACIDAD DEL MUNICIPIO
PARA CONTAR CON RECURSOS SUFICIENTES DERIVADOS DE RENGLONES TRI-
BUTARIOS EXCLUSIVOS, ASÍ COMO EL LIBRE MANEJO DE SU PATRIMONIO Y
LA LIBRE DISPOSICIÓN DE SU HACIENDA.

SE AFIRMA, CON RAZÓN, QUE LA AUTONOMÍA FINANCIERA ES EL SOPORTE DE LOS OTROS ASPECTOS DE LA AUTONOMÍA, SE DICE ASÍ QUE SIN SUFICIENCIA ECONÓMICA HABRÁ CARENCIAS ADMINISTRATIVAS E INESTABILIDAD POLÍTICA, DE ALLÍ SU IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA.

ASÍ PLANTEADO ESTE RUBRO, LO ENFOCAMOS AL TRATAMIENTO QUE LA CONSTITUCIÓN DA A LA AUTONOMÍA DEL MUNICIPIO.

4. AUTONOMIA POLITICA MUNICIPAL.

EL ANHELO REVOLUCIONARIO QUE SITUÓ AL MUNICIPIO COMO BASE DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA DEL PAÍS, SE GARANTIZA EN EL ARTÍCULO 115, AL AFIRMAR ÉSTE, EN SU PRIMER PÁRRAFO, QUE LOS ESTADOS ADOPTARÁN EN SU RÉGIMEN INTERIOR LA FORMA DE GOBIERNO REPUBLICANO, REPRESENTATIVO Y POPULAR, TENIENDO COMO BASE DE SU DIVISIÓN TERRITORIAL Y DE SU ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA AL MUNICIPIO LIBRE. EN LA FRACCIÓN PRIMERA DEL PRECEPTO, SE FUNDAMENTA LA LIBERTAD POLÍTICA DEL MUNICIPIO PARA ELEGIR, EN FORMA POPULAR Y DIRECTA, AL AYUNTAMIENTO TITULAR DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL. DESTACA TAMBIÉN ESTA FRACCIÓN QUE NO EXISTIRÁ NINGUNA AUTORIDAD INTERMEDIA ENTRE EL AYUNTAMIENTO Y EL GOBIERNO DEL ESTADO. COMO ANTES COMENTAMOS, ESTA FRACCIÓN INCLUYÓ LA DECISIÓN POLÍTICA DE QUE NO EXISTAN AUTORIDADES INTERMEDIAS ENTRE EL MUNICIPIO Y EL GOBIERNO DEL ESTADO, DEBIDO AL NEFASTO RECUERDO HISTÓRICO DE LAS JEFATURAS POLÍTICAS

CAS Y PREFECTURAS.

SE ESTABLECE TAMBIÉN EN ESTA FRACCIÓN EL PRINCIPIO DE LA NO REELECCIÓN RELATIVA DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES. DE ACUERDO A ELLO, QUIENES ESTÉN OCUPANDO ESOS CARGOS NO PODRÁN OCUPARLOS EN EL PERÍODO INMEDIATO SIGUIENTE.

COMO NOVEDAD DE GRAN IMPORTANCIA PARA GARANTIZAR LA AUTONOMÍA POLÍTICA DEL MUNICIPIO, ENCONTRAMOS QUE LAS REFORMAS DE 1983 ESTABLECIERON, EN LA FRACCIÓN PRIMERA DEL ARTÍCULO, UN PROCEDIMIENTO GENERAL, ESTRICTO Y CLARO, AL QUE DEBERÁN SUJETARSE LAS LEGISLATURAS LOCALES PARA SUSPENDER AYUNTAMIENTOS, DECLARAR LA DESAPARICIÓN DE ÉSTOS Y SUSPENDER O REVOCAR EL MANDATO DE ALGUNO DE SUS MIEMBROS. ERA PRÁCTICA VICIADA QUE LOS ESTADOS Y LOS TITULARES DEL EJECUTIVO DE ESAS ENTIDADES, CON GRAN FACILIDAD SUSPENDÍAN AYUNTAMIENTOS, LOS DECLARABAN DESAPARECIDOS O SUSPENDÍAN EL MANDATO DE LOS INTEGRANTES DE TALES CUERPOS DE GOBIERNO. EN OCASIONES BASTABA LA OPINIÓN DISCRECIONAL DEL EJECUTIVO LOCAL PARA PROCEDER AL DESCONOCIMIENTO O DESAPARICIÓN DE AYUNTAMIENTOS, LO QUE PROPICIÓ CONFLICTOS FRECUENTES EN LOS MUNICIPIOS Y, DESDE LUEGO, DESCONTENTO POPULAR POR PRÁCTICAS TAN POCO APEGADAS A UN ESPÍRITU DE RESPETO A LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.

POR LO ANTERIOR, SE ESTABLECE AHORA UN PROCEDIMIENTO A SEGUIR EN ESTE TIPO DE EVENTUALIDADES, QUE CONSISTE, FUNDAMENTAL-

MENTE, EN QUE: SÓLO LAS LEGISLATURAS LOCALES PODRÁN DESCONOCER, - SUSPENDER AYUNTAMIENTOS Y DECLARAR QUE ÉSTOS HAN DESAPARECIDO, O SUSPENDER A ALGUNOS DE SUS MIEMBROS; EL ACUERDO AL RESPECTO DEBE RÁ SER, CUANDO MENOS, DE LAS DOS TERCERAS PARTES DE LA LEGISLATURA; SÓLO POR CAUSAS GRAVES PREVISTAS EN UNA LEY SE PROCEDERÁ A - SU DESCONOCIMIENTO O SUSPENSIÓN; SE DEBERÁ DAR OPORTUNIDAD SUFI- CIENTE A LOS AFECTADOS PARA RENDIR PRUEBAS Y HACER LOS ALEGATOS- QUE A SU JUICIO SEAN CONVENIENTES. EN EL SUPUESTO DE QUE, CUM-- PLIDOS ESTOS REQUISITOS, EL CONGRESO LOCAL DECLARE DESAPARECIDOS LOS AYUNTAMIENTOS, ENTRARÁN EN FUNCIONES LOS SUPLENTES, SI ES EL CASO; DE NO SER ASÍ LAS LEGISLATURAS LOCALES DESIGNARÁN A LOS VE CINOS QUE INTEGRARÁN LOS CONSEJOS MUNICIPALES PARA CONCLUIR LOS- PERIODOS RESPECTIVOS.

DENTRO DE ESTE TEMA, REFERENTE A LA AUTONOMÍA POLÍTICA DEL- MUNICIPIO, DEBEMOS DESTACAR LA MODIFICACIÓN QUE LAS REFORMAS DE- 1983 INTRODUCIERON AL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LAS ELECCIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS MUNICIPALES. DE ACUERDO A - LA REFORMA DEL 6 DE DICIEMBRE DE 1977, LOS MUNICIPIOS CON POBLA- CIÓN DE 300 MIL HABITANTES O MÁS, TENÍAN REPRESENTACIÓN PROPOR-- CIONAL EN LA INTEGRACIÓN DE SUS AYUNTAMIENTOS. AHORA, LAS REFOR- MAS DE 1983 GENERALIZARON ESTE PRINCIPIO A TODOS LOS AYUNTAMIEN TOS DEL PAÍS, COMO LO DICE EL PRIMER PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN VIII DE NUESTRO ARTÍCULO EN ESTUDIO. ES IMPORTANTE PUNTUALIZAR QUE - SI BIEN LA HIPÓTESIS LEGAL DETERMINA QUE TODOS LOS MUNICIPIOS --

DEL PAÍS TENGAN EN SUS AYUNTAMIENTOS REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN CONTIENDA, EN LA ACTUALIDAD NO TODOS LOS MUNICIPIOS CUENTAN CON ESTA REPRESENTACIÓN, YA SEA PORQUE EN MUCHOS NO EXISTE CONTIENDA POLÍTICA DE VARIOS PARTIDOS, O PORQUE EN OTROS LA VOTACIÓN ES TAN EXÍGUA, QUE LOS PARTIDOS MINORITARIOS NO OBTIENEN LOS PORCENTAJES QUE LAS RESPECTIVAS LEYES ELECTORALES ESTABLECEN.

5. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL.

LAS FRACCIONES SEGUNDA, TERCERA, QUINTA Y SEXTA DEL ARTÍCULO 115, ESTABLECEN LAS BASES NORMATIVAS PARA APRECIAR ESTE ASPECTO DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.

LA FRACCIÓN SEGUNDA ESTABLECE QUE EL MUNICIPIO CUENTA CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y QUE PODRÁ MANEJAR SU PATRIMONIO CONFORME A LA LEY. LA DOCTRINA CATALOGA AL MUNICIPIO COMO UNA PERSONA JURÍDICA OFICIAL O DE CARÁCTER PÚBLICO, CAPAZ DE ADQUIRIR DERECHOS Y OBLIGACIONES, TANTO EN LA ESFERA DE DERECHO PÚBLICO O DE IMPERIUM, COMO EN LA ESFERA DE DERECHO PRIVADO O TAMBIÉN LLAMADA DE COORDINACIÓN CON OTRAS PERSONAS FÍSICAS O MORALES.

SE PRECISA, EN ESTA PROPIA FRACCIÓN SEGUNDA, QUE LOS AYUNTAMIENTOS TIENEN FACULTADES PARA EXPEDIR BANDOS DE POLICÍA Y BUENGOBIERNO, REGLAMENTOS, CIRCULARES Y OTRAS DISPOSICIONES ADMINIS-

TRATIVAS DE OBSERVANCIA GENERAL, SIEMPRE SIGUIENDO LAS BASES NOR
MATIVAS QUE AL EFECTO ESTABLEZCAN LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTA--
DOS. ESTA FACULTAD DEBE ENTENDERSE SOLAMENTE COMO FACULTAD RE--
GLAMENTARIA, PUES LOS BANDOS DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO, ASÍ CO--
MO LOS REGLAMENTOS A QUE SE REFIERE ESTA PARTE DEL PRECEPTO EN -
COMENTARIO, NO ADQUIEREN EL RANGO DE LEYES EN SENTIDO FORMAL. -
TAMPOCO ACEPTAMOS QUE SE TRATE DE LOS LLAMADOS REGLAMENTOS AUTÓ--
NOMOS TAN CONTROVERTIDOS EN LA DOCTRINA ADMINISTRATIVA MEXICANA,
SIÑO SIMPLE Y LLANAMENTE DE REGLAMENTOS ORDINARIOS QUE LOS AYUN--
TAMIENTOS PUEDEN EMITIR EN LA ESFERA DE SUS COMPETENCIAS.

LA FRACCIÓN TERCERA ENUMERA LOS SERVICIOS PÚBLICOS QUE ESTA
RÁN A CARGO DE LA MUNICIPALIDAD, OBSERVÁNDOSE QUE TALES SERVI---
CIOS SON AQUELLOS QUE LA POBLACIÓN REQUIERE EN FORMA INMEDIATA -
PARA TENER UN MODO DIGNO DE VIDA. ESTOS SERVICIOS MÍNIMOS QUE -
DEBE ATENDER LA MUNICIPALIDAD, CON EL CONCURSO DE LOS ESTADOS --
CUANDO ASÍ FUERE NECESARIO, SON: AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO; -
ALUMBRADO PÚBLICO; LIMPIA; MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTOS; PAN--
TEONES; RASTROS; CALLES, PARQUES Y JARDINES; SEGURIDAD PÚBLICA Y
TRÁNSITO; ASÍ COMO LAS DEMÁS QUE LAS LEGISLATURAS LOCALES DETER--
MINEN SEGÚN LAS CONDICIONES TERRITORIALES Y SOCIOECONÓMICAS DE -
LOS PROPIOS MUNICIPIOS, ATENDIENDO TAMBIÉN A SU CAPACIDAD ADMI--
NISTRATIVA Y FINANCIERA. EL PRECEPTO DEJA ABIERTA LA POSIBILI--
DAD A LOS MUNICIPIOS QUE ECONÓMICAMENTE PUEDAN ASUMIR OTROS SER--
VICIOS PÚBLICOS, PARA QUE LO HAGAN Y BRINDEN UNA MEJOR ATENCIÓN-

A SU POBLACIÓN.

EL PÁRRAFO FINAL DE ESTA FRACCIÓN ESTABLECE LA LLAMADA "ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS" PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS, FIGURA ÉSTA QUE HA OPERADO CON ÉXITO EN OTROS PAÍSES, COMO ES EL CASO DE LOS LLAMADOS SYNDICATS DE COMMUNES EN FRANCIA. CREEMOS QUE SERÁ DE GRAN UTILIDAD ESTA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS PARA -- COORDINAR LA PRESTACIÓN MÁS EFICAZ DE SERVICIOS PÚBLICOS, COMO -- ABASTO DE AGUA, USO COMÚN DE ALCANTARILLADO Y DRENAJE, SEGURIDAD PÚBLICA Y TRÁNSITO, ETCÉTERA. SE SUMARÁN ASÍ ESFUERZOS DE -- LAS MUNICIPALIDADES EN BENEFICIO DE SUS POBLACIONES. PARA LLEVAR A CABO ESTAS ASOCIACIONES SE REQUIERE ACUERDO DE LOS RESPECTIVOS AYUNTAMIENTOS, RESPETANDO LO QUE ORDENEN LAS LEYES DEL ESTADO.

LAS FRACCIONES QUINTA Y SEXTA DEL ARTÍCULO 115, OTORGAN A -- LOS MUNICIPIOS AMPLIAS FACULTADES PARA QUE DENTRO DEL MARCO DE -- LAS LEYES FEDERALES Y ESTATALES, FORMULEN, APRUEBEN Y ADMINISTREN SUS ZONIFICACIONES Y SUS PLANES DE DESARROLLO URBANO; PARA QUE PARTICIPEN EN LA CREACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE SUS RESERVAS -- TERRITORIALES; PARA QUE CONTROLEN Y VIGILEN LA UTILIZACIÓN DEL -- SUELO DEL TERRITORIO MUNICIPAL Y PARA QUE INTERVENGAN EN LA REGULACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA URBANA. TAMBIÉN SE FACULTA A LOS MUNICIPIOS PARA OTORGAR PERMISOS Y LICENCIAS DE CONSTRUCCIÓN Y PARA PARTICIPAR EN LA CREACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE ZONAS DE RE

SERVAS ECOLÓGICAS. SE INDICA TAMBIÉN EN LA FRACCIÓN SEXTA QUE - LOS MUNICIPIOS PODRÁN CONVENIR CON LA FEDERACIÓN Y CON EL ESTADO, EN EL ÁMBITO DE SUS COMPETENCIAS, LO RELATIVO A LA PLANEACIÓN Y REGULACIÓN DEL DESARROLLO DE LAS ZONAS DE ASENTAMIENTOS HUMANOS- CONOCIDOS COMO CONURBANOS.

EL TEXTO ACTUAL DE LA CONSTITUCIÓN OTORGA AL MUNICIPIO TODA UNA SERIE DE FACULTADES REIVINDICATORIAS EN RELACIÓN A SU TERRITORIO, PUES ANTERIORMENTE POCO TENÍAN QUE VER LAS MUNICIPALIDADES EN LA REGULACIÓN DE SU PROPIO DESARROLLO URBANO, DE SUS RESERVAS TERRITORIALES Y DE LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA URBANA. ACTUALMENTE, SE DETALLAN LAS BASES PARA QUE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS ELABOREN MARCOS LEGALES QUE INTEGREN LOS MUNICIPIOS A LA TOMA DE DECISIONES SOBRE ESTAS MATERIAS DE VITAL IMPORTANCIA EN LA VIDA CONTEMPORÁNEA DEL PAÍS; INDICANDO, EL PROPIO PRECEPTO, EN LA PARTE FINAL DE LA FRACCIÓN QUINTA, QUE LOS MUNICIPIOS PARA ESTOS EFECTOS Y DE CONFORMIDAD CON LOS FINES SEÑALADOS EN EL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN, EXPEDIRÁN LOS REGLAMENTOS Y DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS NECESARIAS SOBRE TAN IMPORTANTE MATERIA.

LA FRACCIÓN SÉPTIMA DEL TEXTO VIGENTE DEL ARTÍCULO EN COMENTARIO, ES REPETICIÓN DEL SEGUNDO PÁRRAFO DE LA ANTERIOR FRACCIÓN TERCERA; SU CONTENIDO SE CONSERVA ORIGINAL DESDE 1917. AL DEFINIR LA CONSTITUCIÓN QUE EL EJECUTIVO FEDERAL Y LOS GOBERNADORES-

DE LOS ESTADOS TENGAN EL MANDO DE LA FUERZA PÚBLICA EN LOS MUNICIPIOS EN DONDE RESIDIEREN HABITUAL O TRANSITORIAMENTE, ESTÁ PREVINIENDO, CON TINO, UN EVENTUAL CONFLICTO EN LA DECISIÓN DE MANDO DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD ENTRE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO -FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL- QUE PUDIESE AFECTAR, EVENTUALMENTE, LA TRANQUILIDAD DE LA POBLACIÓN.

EL SEGUNDO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN VIII SE REFIERE A LAS RELACIONES ENTRE LOS MUNICIPIOS Y SUS TRABAJADORES, SEÑALANDO QUE LOS MISMOS SE APEGARÁN A LO QUE ESTABLEZCAN LAS LEGISLATURAS ESTATALES CON BASE EN LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA Y SUS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS. EN LA PRESENTACIÓN QUE SE HIZO AL CONGRESO DE LOS MOTIVOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL, SE MANIFESTÓ QUE "...LA DOCTRINA MEXICANA HA DISCUTIDO SI, EN EL CASO DE LAS RELACIONES LABORALES ENTRE LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS CON SUS SERVIDORES, SON APLICABLES LOS TÉRMINOS DEL APARTADO 'A' O LOS DEL APARTADO 'B' DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL. CONSIDERANDO QUE LA TESIS DEL ESTADO PATRÓN YA ESTÁ SUPERADA, NO PARECERÍA APLICABLE EL APARTADO 'A'; CONSIDERANDO LA NATURALEZA DE LA RELACIÓN ENTRE LOS PODERES LOCALES Y LOS FEDERALES TAMPOCO PARECE PROCEDENTE LA APLICACIÓN DEL APARTADO 'B'. EN VIRTUD DE LO ANTERIOR, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS HAN DICTADO LEYES DEL SERVICIO CIVIL EN QUE REGULAN DE MUY DIVERSAS FORMAS LA RELACIÓN DE TRABAJO CON SUS SERVIDORES.

DE ACUERDO A ESTA FRACCIÓN, SE ESTABLECEN PRINCIPIOS GENERALES PARA QUE LOS ESTADOS LEGISLEN SOBRE ESTA MATERIA, TENIENDO - COMO BASES MÍNIMAS, LAS ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL. LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO, LA PROTECCIÓN AL SALARIO, - LA SEGURIDAD Y DEMÁS PRESTACIONES QUE GARANTIZA LA CONSTITUCIÓN - PARA TODO TRABAJADOR, DEBERÁN REGLAMENTARSE CON CLARIDAD EN BENEFICIO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS ESTADOS Y DE LOS MUNICIPIOS.

6. AUTONOMIA FINANCIERA MUNICIPAL.

SE AFIRMA, CON RAZÓN, QUE ES EL SUSTENTO DE LOS OTROS ASPECTOS DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL: POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA. ESTE ASPECTO FUE, SIN DUDA, EL MÁS CRITICADO EN LA REDACCIÓN DEL TEXTO ORIGINAL DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL, PORQUE NO REGLAMENTÓ ADECUADAMENTE LAS CONTRIBUCIONES QUE SERÍAN PARA LA MUNICIPALIDAD, PROPICIANDO LA PENURIA ECONÓMICA DE LA MAYOR PARTE DE - - NUESTROS MUNICIPIOS.

POR LO ANTERIOR, Y ANTE EL CLAMOR DE TODOS LOS MUNICIPIOS, - SE MODIFICÓ LA FRACCIÓN SEGUNDA DEL ARTÍCULO EN COMENTARIO, QUEDANDO COMO FRACCIÓN CUARTA, QUE ESTABLECE, EN SÍNTESIS, LO SIGUIENTE: QUE LOS MUNICIPIOS TENDRÁN LA LIBRE ADMINISTRACIÓN DE - SU HACIENDA; QUE ÉSTA SE FORMARÁ CON LOS RENDIMIENTOS DE LOS BIENES QUE LE PERTENEZCAN; CON LAS CONTRIBUCIONES QUE ESTABLEZCAN -

LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS A SU FAVOR Y QUE CUANDO MENOS DEBERÁN SER LAS RELATIVAS A LA PROPIEDAD INMOBILIARIA, DE SU DIVISIÓN, CONSOLIDACIÓN, TRASLACIÓN O TRASLADO, MEJORÍA Y CAMBIO DE VALOR DE LOS INMUEBLES; CON LAS PARTICIPACIONES FEDERALES QUE CO RRESPONDAN AL MUNICIPIO; Y, CON LOS INGRESOS DERIVADOS DE LA - - PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS A SU CARGO.

LA DEFICIENTE REDACCIÓN ORIGINAL SOBRE LA HACIENDA MUNICIPAL QUE APARECÍA EN LA FRACCIÓN SEGUNDA DEL ARTÍCULO 115, SE HA SUBSANADO CON LA ACTUAL FRACCIÓN CUARTA DE ESTE PRECEPTO, AL ESTABLECER EN SU FAVOR UNA SERIE DE RENGLONES MÍNIMOS DE CONTRIBUCIÓN PARA LOS MUNICIPIOS.

ESTABLECE LA CONSTITUCIÓN QUE LOS MUNICIPIOS PODRÁN CELEBRAR CONVENIOS CON EL ESTADO PARA QUE ÉSTE SE HAGA CARGO DE ALGUNAS DE LAS FUNCIONES RELACIONADAS CON LA ADMINISTRACIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES ANTERIORES. DEBO RESALTAR QUE LA FACULTAD DE CELEBRAR ESTOS CONVENIOS LA ATRIBUYE LA CONSTITUCIÓN GENERAL A LOS MUNICIPIOS. TAL COSA SE EXPLICA COMO UN SISTEMA DE TRANSICIÓN - POR VIRTUD DEL CUAL EL ESTADO ADMINISTRARÁ ALGUNAS DE ESTAS CONTRIBUCIONES, SIENDO EVIDENTE QUE MUCHOS MUNICIPIOS NO CUENTAN ACTUALMENTE CON LA INFRAESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y TÉCNICA PARA ADMINISTRAR DE PRONTO ESTAS CONTRIBUCIONES. LO IMPORTANTE HABRÁ DE SER QUE EN UN FUTURO LOS MUNICIPIOS ASUMAN EL PLENO MANEJO DE SUS CONTRIBUCIONES, COMO ES LA INTENCIÓN DEL DICTADO CONSTITUCIO

NAL.

DE TAL IMPORTANCIA RESULTA EL TEXTO DEL PENÚLTIMO PÁRRAFO - DE LA FRACCIÓN CUARTA, QUE INDICA QUE LAS LEYES FEDERALES NO LIMITARÁN LA FACULTAD DE LOS ESTADOS PARA ESTABLECER LAS CONTRIBUCIONES QUE LA CONSTITUCIÓN ESTIPULA EN BENEFICIO DEL MUNICIPIO, - ASÍ COMO LOS DERECHOS POR LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLI-- COS MUNICIPALES, NO PODRÁN CONCEDER LAS PROPIAS LEYES FEDERALES- EXENCIONES EN RELACIÓN CON TALES CONTRIBUCIONES. TAMPOCO LAS LEYES LOCALES PODRÁN ESTABLECER EXENCIONES O SUBSIDIOS EN FAVOR DE PERSONAS FÍSICAS O MORALES, NI DE INSTITUCIONES OFICIALES O PRIVADAS; ACLARANDO DICHO PÁRRAFO QUE SOLAMENTE LOS BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN, DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS ESTARÁN EXENTOS DE DICHAS CONTRIBUCIONES. CREEMOS QUE EN ESTA - FORMA SE EVITA QUE ORGANISMOS, PRIVADOS U OFICIALES, ESTÉN SUBSIDIADOS O EXENTOS DE LAS CONTRIBUCIONES MUNICIPALES, VICIO QUE -- CON FRECUENCIA APARECÍA EN LA CREACIÓN DE TODO TIPO DE ENTIDADES DE CARÁCTER PÚBLICO, SOBRE TODO EN ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.- LA SUPRESIÓN DE ESTAS EXENCIONES HABRÁ DE REDITUAR EN UNA VIGORIZACIÓN DE LA HACIENDA MUNICIPAL.

FINALMENTE, LA FRACCIÓN CUARTA DEL ARTÍCULO QUE COMENTAMOS, SEÑALA QUE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS AYUNTAMIENTOS Y LA REVISIÓN DE LAS CUENTAS PÚBLICAS DE ÉSTOS, LA HARÁN LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS. SE ESTABLECE, COMO CUESTIÓN NOVEDOSA DE LAS RE-

FORMAS DE 1983, LA DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL POR VIRTUD DE LA -
CUAL LOS PRESUPUESTOS DE EGRESOS DEBERÁN SER APROBADOS POR LOS -
AYUNTAMIENTOS CON BASE EN SUS INGRESOS DISPONIBLES. ERA PRÁCTI-
CA COMÚN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS QUE LOS AYUNTAMIENTOS MUNI-
CIPALES DEBÍAN REMITIR A LAS LEGISLATURAS ESTATALES EL PROYECTO-
DE PRESUPUESTO DE EGRESOS PARA SU APROBACIÓN; SUCEDIENDO FRECUEN-
TEMENTE QUE LAS LEGISLATURAS MODIFICABAN A SU ANTOJO LOS RENGLO-
NES DE ESOS PRESUPUESTOS DE EGRESOS, CONDICIONANDO A LOS MUNICI-
PIOS A EJECUTAR LAS OBRAS Y GASTOS QUE A SU JUICIO ERAN PRIORITA-
RIOS. LA FORMA QUE ACTUALMENTE SE ESTABLECE PARA LA APROBACIÓN-
DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS, POR LOS PROPIOS AYUNTAMIENTOS, ES --
UNA GARANTÍA MÁS A LA AUTONOMÍA FINANCIERA DEL MUNICIPIO.

CAPITULO X

EL GOBIERNO MUNICIPAL

1. Diversas formas de gobierno municipal: Sistema de Comisión; Sistema de Organos Duales (Alcalde-Concejo); Sistema de Gerente (City Manager); Otras Formas de Gobierno. 2. El Municipio Mexicano y su gobierno. 3. El Ayuntamiento. 4. El Presidente Municipal. 5. Los Regidores. 6. El Síndico. 7. Otras autoridades y funcionarios de elección o designación. 8. Las Comisiones de Gobierno. 9. Los Auxiliares del Gobierno municipal.

1. DIVERSAS FORMAS DE GOBIERNO MUNICIPAL.

OTRO DE LOS ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE LA CORPORACIÓN MUNICIPAL ES SU GOBIERNO; ESTO ES, UN CUERPO DE FUNCIONARIOS - ELECTOS POPULARMENTE O DESIGNADOS, SEGÚN LO MARQUE LA LEY, QUE TIENEN COMO MISIÓN DIRIGIR Y CONDUCIR LAS ACTIVIDADES PROPIAS DEL MUNICIPIO, TENDIENTES A QUE DICHA INSTITUCIÓN CUMPLA CON - LOS FINES QUE LA PROPIA LEY LE ATRIBUYE.

HISTÓRICAMENTE HAN EXISTIDO MUY VARIADAS FORMAS DEL GOBIERNO DE LAS MUNICIPALIDADES, SIN EMBARGO ES DE OBSERVARSE LA MARCADA TENDENCIA A QUE LAS COMUNAS SE GOBIERNEN POR CUERPOS - COLEGIADOS DE MUY DIVERSOS TIPOS.

LA DOCTRINA MODERNA CATALOGA BÁSICAMENTE LOS SIGUIENTES

TIPOS O SISTEMAS DE GOBIERNO MUNICIPAL: POR COMISIÓN; POR ÓRGANOS DUALES O BINARIOS (ALCALDE-CONCEJO); POR GERENTE (CITY MANAGER); ALGUNAS OTRAS MENOS FRECUENTES, COMO PREFECTO UNIPERSONAL, DELEGADO CENTRAL, ETC.

AHORA BIEN, ES IMPORTANTE PRECISAR EN CUANTO AL GOBIERNO MUNICIPAL QUE, INDEPENDIEMENTE DE SUS CARACTERÍSTICAS O PARTICULARIDADES DISTINTAS, LO IMPORTANTE SERÁ CONJUNTAR EN DICHO GOBIERNO LOS PRINCIPIOS Y ANHELOS POLÍTICOS Y ADMINISTRATIVOS QUE SE PRETENDE CUMPLIR EN LA DIRECCIÓN DEL MUNICIPIO. ESTO ES, UN PRINCIPIO DEMOCRÁTICO, QUE IMPLICA LA PARTICIPACIÓN POPULAR EN LA DESIGNACIÓN DE ESE GOBIERNO Y UN PRINCIPIO DE EFICIENCIA QUE SE TRADUCE EN ADECUADA Y RACIONAL ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES CON LOS QUE CUENTA LA MUNICIPALIDAD. EN LA MEDIDA EN QUE SE ACTUALICEN ESTOS POSTULADOS: DEMOCRACIA, COMO PRINCIPIO POLÍTICO; Y EFICIENCIA, COMO PRINCIPIO ADMINISTRATIVO, EL GOBIERNO MUNICIPAL CUMPLIRÁ LA DELICADA MISIÓN QUE LA SOCIEDAD Y LA LEY LE OTORGAN.

- SISTEMA DE GOBIERNO POR COMISIÓN.

EN ESTE SISTEMA SE DEPOSITA LA DIRECCIÓN Y GOBIERNO DEL MUNICIPIO EN UN CUERPO COLEGIADO DE FUNCIONARIOS, QUE REUNEN EN SÍ EL TOTAL DE FACULTADES DELIBERANTES, EJECUTIVAS Y AD

MINISTRATIVAS. LOS COMISIONADOS, EN EL CASO DE LA FORMA CLÁSICA, GUARDAN ENTRE SÍ EL MISMO status, Y CON FRECUENCIA PRESIDEN LA COMISIÓN EN FORMA ROTATIVA. EL PRINCIPIO FUNDAMENTAL AQUÍ ES LA IGUALDAD ENTRE LOS INTEGRANTES DE ESTE CUERPO DIRECTIVO A FIN DE EVITAR DISCREPANCIAS INTERNAS QUE SE TRADUCIRÍAN EN FALTA DE EFICIENCIA.

HA SIDO CLÁSICO EL EJEMPLO DEL GOBIERNO POR COMISIÓN - EN LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA, EN DONDE POR PRIMERA -- OCASIÓN SE ADOPTÓ EN GALVESTON EN 1901, COMO UNA REACCIÓN A -- LOS VICIOS Y CORRUPCIÓN EN QUE HABÍA CAIDO LA ADMINISTRACIÓN - DE AQUEL PUERTO TEXANO.

EL PROFESOR ROWE, DESTACADO MUNICIPALISTA AMERICANO, - AFIRMA SOBRE ESTE SISTEMA, QUE:

"Existe una convicción creciente de que la única acción eficaz, respecto de la labor administrativa, - es la resultante de las indicaciones formuladas por la opinión pública. En vez de dificultar en lo posible la labor de gobierno, mediante un sistema de "frenos y contrapesos", la orientación progresiva - debe buscarse otorgando a los comisionados de la -- ciudad amplios poderes, someténdola a una estricta responsabilidad legal y manteniendo un alto ideal -

de eficacia administrativa, merced a una opinión pública bien organizada. La combinación de todas estas influencias ha servido para llevar a cabo un -- cambio de actitud frente a los asuntos municipales, que tienen su expresión en un tipo nuevo de organización municipal." (1)

EL MODELO DE GOBIERNO POR COMISIÓN CON SU PREMISA IGUALITARIA LLEVADA AL MÁXIMO NO HA OPERADO Y DE HECHO PRÁCTICAMENTE HA DESAPARECIDO AÚN EN LOS ESTADOS UNIDOS, TODA VEZ QUE LAS NECESIDADES DE UNA SOCIEDAD MODERNA HAN DEJADO A ESE SISTEMA UN TANTO COMO REVESTIDO DE ASPIRACIONES UTÓPICAS, DE GRAN SENTIDO-IDEAL, PERO, DESAFORTUNADAMENTE, DE POCA APLICACIÓN PRÁCTICA.

- EL GOBIERNO MUNICIPAL POR ORGANOS DUALES (ALCALDE-CONCEJO).

ESTA ES UNA FORMA MUCHO MÁS GENERALIZADA DEL GOBIERNO-MUNICIPAL. SE DEPOSITA EL PODER MUNICIPAL EN DOS ÓRGANOS COMPLETAMENTE DIFERENCIADOS: UNO DE CARÁCTER EJECUTIVO, LLÁMESE - ALCALDE, MAIOR, O PREFECTO; Y OTRO DE CARÁCTER DELIBERANTE O LEGISLATIVO DENOMINADO CONCEJO, JUNTA, O CÁMARA MUNICIPAL.

SE CARACTERIZA ESTE SISTEMA PRECISAMENTE PORQUE NO -- EXISTE INTERFERENCIA O CONFUSIÓN DE FUNCIONES ENTRE LOS ÓRGANOS QUE INTEGRAN EL GOBIERNO DEL MUNICIPIO. EXISTE SOLAMENTE-

(1) Citado por Sehwerert Ferrer, Arnoldo; Curso de Derecho Municipal; p. 200

COLABORACIÓN O COMPLEMENTACIÓN DE SUS ACTIVIDADES.

EL EJEMPLO MÁS SIGNIFICATIVO DE ESTE MODELO ES EL MUNICIPIO BRASILEÑO CUYO GOBIERNO OPERA CON EL Prefeito (PREFECTO) Y LA CÁMARA DE Vereadores (REGIDORES). EL PREFECTO NO APRUEBA BANDOS O REGLAMENTOS, NI REALIZA NINGÚN ACTO DE ÍNDOLE LEGISLATIVA. POR CONSIGUIENTE, LOS REGIDORES TAMPOCO ACTUAN EN LABORES ADMINISTRATIVAS O EJECUTIVAS, QUE CORRESPONDEN EXCLUSIVAMENTE AL PREFECTO.

EL SISTEMA DE VENEZUELA OPERA EN FORMA SIMILAR CON LA DIVISIÓN DE ALCALDE (EJECUTIVO) Y CONCEJO (LEGISLATIVO O DELIBERANTE).

ESTE SISTEMA LO ENCONTRAMOS ADEMÁS EN ESPAÑA, COLOMBIA, PERÚ Y ALGUNOS OTROS PAISES AMERICANOS Y EUROPEOS.

- SISTEMA DE GERENTE (CITY MANAGER)

EN ESENCIA ESTE MODELO TÍPICAMENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS ES DE COMISIÓN, PERO CON LA PARTICULARIDAD DE QUE EN ARAS DE LA EFICIENCIA Y EFICACIA ADMINISTRATIVAS, LA COMISIÓN O CONCEJO DELEGA EN UN GERENTE (Manager), QUE ES UN TÉCNICO EXPERTO, LA ADMINISTRACIÓN EJECUTIVA DE LA MUNICIPALIDAD. UNA VEZ QUE HA SIDO NOMBRADO EL Manager TIENE COMPLETA AUTORIDAD PARA DESIGNAR A SUS COLABORADORES Y DIRIGIR SU TRABAJO. TIENE EL CON

TROL COMPLETO, AUNQUE SIEMPRE REPORTA EL CONCEJO, DE LOS ASUNTOS MÁS IMPORTANTES DE LA LOCALIDAD, CATALOGADOS EN EL LLAMADO "CITY MANAGER PLAN".

ESTIMO QUE EN ESTE SISTEMA SE PRETENDEN APLICAR A LA VIDA MUNICIPAL LAS TÉCNICAS ADMINISTRATIVAS PROPIAS DE LAS EMPRESAS O CORPORACIONES MERCANTILES.

AFIRMA AL RESPECTO SEHWERERT FERRER, QUE:

"El régimen municipal de Gerente ha sido calificado como uno de los intentos más radicales de lograr la solución del problema de la eficacia, pero sobre -- las bases de la democracia en el gobierno de las -- ciudades". (2)

DICE ADEMÁS EL CITADO AUTOR QUE LA PRIMERA CIUDAD NORTEAMERICANA IMPORTANTE QUE ADOPTÓ ESTE SISTEMA DE GOBIERNO FUE DAYTON EN EL ESTADO DE OHIO EN 1913. EN LAS DÉCADAS DE 1930 Y 1940 ESTE SISTEMA OBTUVO AMPLIA ACEPTACIÓN, ESPECIALMENTE EN CIUDADES MEDIAS COMO CINCINNATI, DALLAS, KANSAS CITY Y SAN DIEGO.

SIN EMBARGO EN LA ACTUALIDAD, COMO PASÓ CON EL SISTEMA DE COMISIÓN, HA CAIDO EN DESUSO IMPONIÉNDOSE MÁS BIEN EL MODE-

LO DUAL, QUE EN ESTADOS UNIDOS OPERA CON EL Mayor Y EL Concejo.

- OTRAS FORMAS DE GOBIERNO.

LA DOCTRINA DEL DERECHO MUNICIPAL CATALOGA, A MÁS DE -
LAS FORMAS YA ENUNCIADAS, A OTROS MENOS FRECUENTES, COMO EL --
SISTEMA UNIPERSONAL.

EL MODELO UNIPERSONAL DE GOBIERNO COMUNAL OBEDECE A RE-
GIMENES DICTATORIALES O AUTORITARIOS Y SU FINALIDAD ES CENTRA-
LIZAR EN UN SOLO INDIVIDUO, EN CALIDAD DE DELEGADO O AGENTE --
DEL PODER DICTATORIAL, TODAS LAS FACULTADES DE DIRECCIÓN Y CON-
TROL DE LA MUNICIPALIDAD, COMO FUE EL CASO DE LOS LLAMADOS PRE-
FECTOS UNIPERSONALES O LOS podestás EN ITALIA.

DICE SOBRE ESTE PARTICULAR EL TRATADISTA EFRÉN CORDOVA,
QUE:

"En razón de ellos es, precisamente, que aparece --
una segunda modalidad en la cual en vez de los dos-
órganos antes relacionados existe un sólo organismo
de tipo unipersonal en el que se concentra toda la-
potencia gubernativa. En este sistema no existe --
propriamente un cuerpo deliberante y corresponde por
tanto a ese órgano singular o a una entidad supramu

nicipal la elaboración de la política a seguir. Este sistema ha sido característico de regímenes totalitarios (como fue el "podestà" durante el régimen fascista italiano), aunque no ha dejado de tener algunas esporádicas manifestaciones bajo distintas -- concepciones políticas. Es posible que en este segundo sistema se advierta la existencia en alguna -- oportunidad de algún organismo plural accesorio, pero la actuación del mismo sería exclusivamente consultiva o asesora y no tendría relieve de verdadero instrumento de gobierno". (3)

2. EL MUNICIPIO MEXICANO Y SU GOBIERNO.

SIGUIENDO LAS IDEAS PLANTEADAS EN EL INCISO ANTERIOR, -
 PODEMOS AFIRMAR QUE EL SISTEMA DE GOBIERNO DEL MUNICIPIO MEXICANO POR VÍA DE UN AYUNTAMIENTO, SE ENCUADRA DOCTRINARIAMENTE EN EL MODELO DE COMISIÓN, SI BIEN DE CARÁCTER IMPROPIA.

ES SISTEMA DE COMISIÓN PORQUE EL MANDATO CONSTITUCIONAL ATRIBUYE LAS FACULTADES GUBERNATIVAS Y DE ADMINISTRACIÓN A UN ÓRGANO COLEGIADO DENOMINADO AYUNTAMIENTO. (ARTÍCULO 115, -
 FRACCIÓN I).

SIN EMBARGO CALIFICAMOS NUESTRO SISTEMA DE COMISIÓN, -

COMO IMPROPIA O INDIRECTA, PORQUE, POR LO CONTRARIO DE LA COMI
SIÓN PURA, LOS COMISIONADOS O MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO TIENEN
Status DIFERENCIADOS Y JERARQUIZADOS Y DE NINGUNA MANERA IGUALI
TARIOS. EXISTE UN PRESIDENTE, REGIDORES Y SÍNDICOS CON FUNCIO
NES ESPECÍFICAS Y DISTINTAS QUE CUMPLIR, POR ENDE NO SE TRATA
DE UNA COMISIÓN CLÁSICA.

POR OTRA PARTE NUESTRO SISTEMA DE AYUNTAMIENTO NO CAE-
EN EL MODELO TEÓRICO DE ÓRGANOS DUALES ALCALDE-CONCEJO, PORQUE
ENTRE LOS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO NO EXISTE UNA DIVISIÓN DEL
EJECUTIVO CON EL ÓRGANO DELIBERANTE. ESTO ES, EL PRESIDENTE -
MUNICIPAL FORMA PARTE DEL ÓRGANO DELIBERANTE, LO PRESIDE Y FRE
CUENTEMENTE TIENE, INCLUSIVE, VOTO DE CALIDAD.

A SU VEZ LOS REGIDORES, QUE SERÍAN LOS INTEGRANTES SUS
TANTIVOS DEL CONCEJO DELIBERANTE, DESEMPEÑAN MÚLTIPLES TAREAS-
Y ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS Y HASTA EJECUTIVAS. ES FRECUEN
TE QUE EN CASO DE AUSENCIA DEL PRESIDENTE MUNICIPAL LO SUPLAN
LOS REGIDORES EN SU ORDEN.

LO ANTERIOR NOS LLEVA A LA CONCLUSIÓN DE QUE NUESTRO -
SISTEMA DE AYUNTAMIENTO NO OPERA BAJO EL MODELO DE ALCALDE-CON
CEJO, SINO DEL DE COMISIÓN, REITERANDO QUE DE TIPO IMPROPIA O
INDIRECTA POR SUS MUY PARTICULARES CARACTERÍSTICAS.

3. EL AYUNTAMIENTO.

TANTO LA CONSTITUCIÓN FEDERAL EN SU ARTÍCULO 115, COMO LAS CONSTITUCIONES LOCALES Y SUS RESPECTIVAS LEYES ORGÁNICAS - MUNICIPALES ESTABLECEN QUE EL GOBIERNO DEL MUNICIPIO ESTARÁ A CARGO DE UN AYUNTAMIENTO, QUE PODEMOS DEFINIR COMO: El órgano - colegiado y deliberante, de elección popular directa, encargado del gobierno y administración del municipio y que está integrado por un presidente, - uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes respectivas del Estado.

CABE ACLARAR, COMO DIJIMOS EN INCISOS ANTERIORES, QUE NUESTRO SISTEMA DE GOBIERNO MUNICIPAL ES DE COMISIÓN IMPROPIA, POR ENDE LOS INTEGRANTES DEL AYUNTAMIENTO TIENEN status DIFERENCIADO. UNO DE SUS INTEGRANTES PRESIDE AL CUERPO COLEGIADO, POR LO QUE ASUME EL PAPEL EJECUTOR DE LAS DECISIONES DEL PROPIO -- AYUNTAMIENTO. OTROS, LOS REGIDORES, TIENEN COMO ATRIBUCIÓN -- PRINCIPAL SER LA BASE DEL CUERPO DELIBERANTE EN ATENCIÓN A SU NÚMERO Y, FINALMENTE, LA FIGURA DEL SÍNDICO TIENE COMO FUNCIÓN REPRESENTAR LOS INTERESES DE LA MUNICIPALIDAD.

- FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL AYUNTAMIENTO.

ESTE CUERPO COLEGIADO QUE SE ENCUENTRA AL FRENTE DEL -

MUNICIPIO MEXICANO TIENE UNA MULTIPLICIDAD DE FUNCIONES Y COMPETENCIAS, COMO SON LAS SIGUIENTES:

A) COMPETENCIAS Y FUNCIONES POLÍTICAS.

- REPRESENTAR A LA CORPORACIÓN MUNICIPAL.
- CONDUCIR LAS ACTIVIDADES MUNICIPALES DENTRO DEL ORDEN LEGAL.
- DICTAR LAS ÓRDENES NECESARIAS PARA GARANTIZAR EL ORDEN Y LA SEGURIDAD DE LA MUNICIPALIDAD.
- PRESIDIR LAS CEREMONIAS CÍVICAS Y SOCIALES QUE LA LEY SEÑALE.
- PROPONER CAMBIOS A LA DIVISIÓN TERRITORIAL DEL MUNICIPIO.
- NOMBRAR A LOS DELEGADOS O AGENTES MUNICIPALES, O EN SU CASO, CONVOCAR A SU ELECCIÓN.
- CELEBRAR CONVENIOS CON LAS AUTORIDADES ESTATALES O FEDERALES, SEGÚN LO PREVISTO EN LAS LEYES.
- CONVOCAR A ELECCIONES DE LOS INTEGRANTES DE LAS JUNTAS DE VECINOS O DE LOS CONSEJOS DE COLABORACIÓN MUNICIPAL.
- LLEVAR LOS LIBROS DE REGISTRO DE TEMPLOS Y DE ENCARGADOS DE LOS MISMOS EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 130 DE LA CONSTITUCIÓN Y EJERCER LAS DEMÁS FUNCIONES QUE DICHO PRECEPTO LE IMPONE EN -

MATERIA DE CULTOS.

- EN GENERAL ACTUAR COMO TITULAR DEL GOBIERNO DEL MUNICIPIO, EN TODOS LOS ASUNTOS QUE LA LEY LE OTORQUE COMPETENCIA.
- PROPONER LA EXPROPIACIÓN DE LOS BIENES PRIVADOS CUANDO LA UTILIDAD PÚBLICA LO REQUIERA, SIGUIENDO LOS PROCEDIMIENTOS QUE LAS LEYES DETERMINEN.
- RENDIR INFORME DE LA GESTIÓN MUNICIPAL ANTE LA CIUDADANÍA LOCAL.
- AUXILIAR A LAS AUTORIDADES ESTATALES O FEDERALES CUANDO LO EXIJA LA LEY.

B) COMPETENCIAS Y FUNCIONES LEGISLATIVAS:

- INICIAR LEYES O DECRETOS ANTE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS.
- PARTICIPAR, CUANDO LA LEY ASÍ LO CONTEMPLA, EN EL PROCESO DE CAMBIOS A LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES DEL ESTADO.
- EXPEDIR BANDOS, ORDENANZAS, REGLAMENTOS Y OTRAS DISPOSICIONES DE OBSERVANCIA GENERAL.

C) COMPETENCIAS Y FUNCIONES ADMINISTRATIVAS:

- NOMBRAR EL SECRETARIO DEL AYUNTAMIENTO, AL TESORERO Y OTROS FUNCIONARIOS MUNICIPALES.
- DIRIGIR TODO TIPO DE ACTIVIDADES DEL MUNICIPIO-

TENDIENTES A LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

- CONCECIONAR LOS SERVICIOS PÚBLICOS CUANDO LA -- LEY LO AUTORICE.
- CREAR ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS PARAMUNICIPALES.
- ADQUIRIR BIENES A NOMBRE DEL MUNICIPIO Y, EN SU CASO, ENAJENARLOS CON APEGO A LA LEY.
- PROPONER LA MUNICIPALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, CUANDO LAS NECESIDADES COLECTIVAS ASÍ LO REQUIERAN.
- RESOLVER LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS INTERPUESTOS EN CONTRA DE LAS DECISIONES DEL PRESIDENTE MUNICIPAL O DEL PROPIO AYUNTAMIENTO.
- FORMULAR LA ESTADÍSTICA MUNICIPAL.
- ORDENAR Y PLANEAR EL DESARROLLO MUNICIPAL Y LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS.
- ORGANIZAR SU PROPIA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA INTERNA CON EL FIN DE LOGRAR LA MÁXIMA EFICIENCIA EN SUS LABORES.
- EN GENERAL EJECUTAR TODO TIPO DE ACCIONES TENDIENTES A QUE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL LOGRE LOS FINES QUE LA LEY IMPONE AL MUNICIPIO.

D) COMPETENCIAS Y FUNCIONES FINANCIERAS Y FISCALES.

- FORMULAR ANUALMENTE LA INICIATIVA DE LEY DE INGRESOS Y REMITIRLA AL CONGRESO.
- APROBAR ANUALMENTE EL PRESUPUESTO DE EGRESOS, - DE ACUERDO A LOS RECURSOS DISPONIBLES.
- ADMINISTRAR SU PATRIMONIO Y SU HACIENDA EN LOS TÉRMINOS DE LEY Y CONTROLAR LA CORRECTA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.
- AUTORIZAR TRANSFERENCIAS DE PARTIDAS PRESUPUESTALES.
- RENDIR ANUALMENTE AL CONGRESO DEL ESTADO LA --- CUENTA DEL GASTO PÚBLICO DEL MUNICIPIO.
- EN GENERAL, EJECUTAR TODOS LOS ACTOS NECESARIOS PARA QUE EL MUNICIPIO CUENTE CON LOS RECURSOS - FINANCIEROS QUE LE SEAN NECESARIOS, APEGÁNDOSE - A LAS LEYES APLICABLES.

E) COMPETENCIAS Y FACULTADES DE POLÍCIA.

- OTORGAR LICENCIAS Y PERMISOS EN LAS MATERIAS DE SU COMPETENCIA.
- VIGILAR E INSPECCIONAR SOBRE EL ACATAMIENTO DE LOS ORDENAMIENTOS MUNICIPALES.
- AMONESTAR O SANCIONAR A LOS INFRACTORES DE LA - NORMATIVIDAD MUNICIPAL.
- ORGANIZAR LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA QUE - REQUIERA EL MUNICIPIO, APEGÁNDOSE A LAS LEYES -

RESPECTIVAS.

- EN GENERAL VELAR POR LA SEGURIDAD Y ORDEN DE LA MUNICIPALIDAD.

F) OTRAS COMPETENCIAS Y FACULTADES DEL AYUNTAMIENTO.

- POR EJEMPLO DE TIPO JURISDICCIONAL, EN EL CASO DE LOS SISTEMAS ESTATALES QUE LE OTORGAN FACULTADES JURISDICCIONALES, POR CONDUCTO DE LOS JUZGADOS MUNICIPALES.

ALGUNOS ESTADOS REGLAMENTAN EN FORMA EXTENSA LAS FACULTADES Y COMPETENCIAS DE LOS AYUNTAMIENTOS. OTROS SIGUEN TÉCNICAS DISTINTAS CON LEGISLACIONES MUY SUSCINTAS. ASÍ, POR EJEMPLO, JALISCO CUENTA CON 55 FRACCIONES, EN SU ARTÍCULO 27 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL, EN DONDE DESGLOSA LOS ASUNTOS QUE DEBE ATENDER EL AYUNTAMIENTO.

EN EL CUADRO COMPARATIVO ANEXO SE PUEDE APRECIAR ESTOS ASPECTOS REFERIDOS A DIVERSOS ESTADOS, COMO SON JALISCO, BAJA CALIFORNIA SUR, HIDALGO Y EL ESTADO DE MÉXICO.

LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL AYUNTAMIENTO

JALISCO	BAJA CALIFORNIA SUR	HIDALGO	ESTADO DE MEXICO
<p>"Artículo 27. Son las facultades de los Ayuntamientos:</p> <p>"I. Proponer ante la Legislatura local iniciativas de Ley o de Decretos, en materia municipal;</p> <p>"II. Enviar al Congreso del Estado iniciativas de sus Leyes de Ingresos, así como solicitudes de aprobación de sus Presupuestos de Egresos, De ser necesario, podrán solicitar al Congreso, las ampliaciones o modificaciones que a su juicio ameriten sus Presupuestos ya aprobados;</p> <p>"III. Adquirir bienes, en cualquiera de las formas previstas por la Ley</p> <p>"IV. Acrecentar los bienes materiales, los valores cívicos, sociales y culturales así como fomentar las actividades deportivas del Municipio;</p> <p>"V. Expedir y aplicar su Reglamento Interior, los de Policía y Buen Gobierno; y en general, todos los referentes al funcionamiento de los servicios y establecimientos públicos municipales;</p> <p>"VI. Crear los Departamentos y Oficinas que se estimen necesarios, para la mejor prestación de los servicios municipales, previa autorización del Congreso</p>	<p>"Artículo 26. Son las facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:</p> <p>"I. En general, promover en la esfera administrativa lo necesario para la aplicación de esta Ley, así como para el mejor desempeño de las funciones que les señalen éstas u otras Leyes y Reglamentos.</p> <p>"II. Expedir y aplicar su Reglamento interior y los de Policía y Buen Gobierno; y en general todos los reglamentos municipales necesarios para el cumplimiento de sus fines, para la organización y funcionamiento de los servicios y establecimientos públicos municipales.</p> <p>"III. Proponer ante la Legislatura local iniciativas de Ley o de decretos, en materia Municipal.</p> <p>"IV. Crear, y en su caso modificar o suprimir, los Departamentos o Dependencias necesarios para el desempeño de los negocios del orden administrativo y para la eficaz prestación de los servicios públicos municipales.</p> <p>"V. Dividir el territorio municipal en Delegaciones, Subdelegaciones, Sectores o Secciones y Manzanas, o modificar la división existente; así como reconocer la denominación política de las poblaciones.</p> <p>"VI. Convocar a elecciones de los miembros</p>	<p>"Artículo 38. Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:</p> <p>"I. Proveer en la esfera administrativa lo necesario para la aplicación de esta Ley, así como el mejor desempeño de las funciones que le señalen esta u otras Leyes y Reglamentos.</p> <p>"II. Expedir el Reglamento interior</p> <p>"III. Proponer ante la Legislatura local iniciativas de Ley o de Decretos, en Materia Municipal.</p> <p>"IV. Promover la integración de los miembros de los consejos de colaboración municipal.</p> <p>"V. Administrar su hacienda en los términos de Ley y controlar la aplicación correcta del presupuesto de egresos del Municipio;</p> <p>"VI. Rendir al Congreso del Estado, por conducto de la Comisión Permanente de Hacienda del Estado y Municipal...., la cuenta del gasto público del año anterior;</p> <p>"VII. Adquirir bienes, en cualquiera de las formas previstas por la Ley dentro de su jurisdicción. Si los ayuntamientos se encontraren en posesión de bienes vacantes, operará en su favor la prescripción positiva</p> <p>"VIII. Acrecentar los bienes patrimoniales, --</p>	<p>"Artículo 42. Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:</p> <p>"I. Formular el Bando Municipal y normas de carácter General y reglamentos municipales necesarios para el cumplimiento de sus fines, para la organización y prestación de los servicios públicos municipales y aquellas que demanden la tranquilidad y seguridad de las personas y sus bienes, y la moralidad, seguridad y salubridad pública, con arreglo a las bases generales que se fijan en esta Ley;</p> <p>"II. Dividir el territorio municipal en Delegaciones, Subdelegaciones, Sectores y Manzanas, o modificar la división existente;</p> <p>"III. Otorgar, con la aprobación de la Legislatura y a través del Ejecutivo, a los centros de población, la categoría y denominación política que les corresponde conforme a esta Ley;</p> <p>"IV. Contratar o concesionar obras y servicios públicos municipales, en términos de esta Ley y sus Reglamentos, solicitando en su caso, la autorización correspondiente de la Legislatura del Estado;</p> <p>"V. Crear los Departamentos necesarios para el orden de los negocios del orden administrativo y para la eficaz prestación de los servicios públicos municipales;</p> <p>"VI. Formular, aprobar y ejecutar los planes y pro-</p>

JALISCO	BAJA CALIFORNIA SUR	HIDALGO	ESTADO DE MEXICO
<p>"VII. Remitir... a la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado, la cuenta detallada de los movimientos de fondos ocurridos...</p> <p>"VIII. Cuidar de los servicios de seguridad, higiene y comodidad de la población destinando preferentemente sus fondos a la prestación de esos servicios en la proporción que corresponda. Será motivo de responsabilidad para los Ayuntamientos, desatender dichos servicios por invertir sus fondos en otros de menor importancia, o en retribuciones exageradas a los servidores municipales;</p> <p>"En cuanto a los servicios de seguridad para el mantenimiento del orden y la tranquilidad pública, los Ayuntamientos operarán en coordinación con el Departamento de Seguridad Pública y Prevención Social del Estado. Al efecto podrán celebrar convenios con el Poder Ejecutivo del Estado;</p> <p>"IX. Auxiliar a las autoridades sanitarias, en la ejecución de sus disposiciones;</p> <p>"X. Ordenar y vigilar que las nuevas construcciones, se conserven dentro de los alineamientos, altura y niveles apropiados; y que los salientes, molduras y demás adornos de las fachadas se construyan de tal manera, que den buen aspecto a los transeúntes;</p> <p>"Cuidarán los Ayunta-</p>	<p>de los Consejos de Colaboración Municipal.</p> <p>"VII. Aprobar, en su caso, el nombramiento de Delegados y Subdelegados Municipales.</p> <p>"VIII. Solicitar la expropiación de bienes para causas de utilidad pública.</p> <p>"IX. Nombrar Secretario, Tesorero y Jefes de Departamento a propuestas del Presidente Municipal y removerlos por justa causa.</p> <p>"X. Formular anualmente la iniciativa de la Ley de Ingresos, remitiéndola al Congreso por conducto del Ejecutivo, para su aprobación...</p> <p>"XI. Formular anualmente su presupuesto de Egresos.</p> <p>"XII. Administrar su Hacienda en términos de Ley y controlar a través del Presidente y del Síndico la aplicación correcta del Presupuesto de Egresos del Municipio.</p> <p>"XIII. Resolver los recursos interpuestos en contra de los acuerdos dictados por el Presidente Municipal o por el propio Ayuntamiento.</p> <p>"XIV. Rendir al Congreso del Estado, por conducto de la Comisión Permanente... la cuenta del gasto público del año anterior.</p> <p>"XV. Adquirir bienes en cualesquiera de las formas previstas por la Ley. Si los Ayuntamientos se encontraren en -</p>	<p>los valores cívicos sociales y culturales, así como fomentar las actividades deportivas del municipio;</p> <p>"IX. Auxiliar a las autoridades sanitarias en la ejecución de sus disposiciones;</p> <p>"X. Cuidar del aseo de las calles, calzadas, avenidas y lugares públicos;</p> <p>"XI. Prevenir y combatir en proporción, a la posibilidad de sus recursos, la contaminación ambiental;</p> <p>"XII. Cuidar de que las vías públicas se mantengan expeditas para el tránsito de peatones y vehículos.</p> <p>"XIII. La enajenación de inmuebles del municipio, sólo podrá llevarse a cabo por acuerdo del H. Ayuntamiento y previa la calificación y medición de la propiedad y avalúo por peritos; la venta se efectuará en los términos de la autorización respectiva que el Congreso del Estado determine;</p> <p>"XIV. Formular las estadísticas de productividad del Municipio, con toda clase de datos relacionados con la actividad comercial, industrial y agropecuaria de su circunscripción;</p> <p>"XV. Auxiliar a las Autoridades Federales y del Estado en las medidas que adopten para hacer cumplir las disposiciones del Artículo 28 de la Constitución General en materia de monopolios;</p>	<p>gramas;</p> <p>"VII. Enviar al Ejecutivo, planes y programas municipales para la coordinación con los de carácter estatal;</p> <p>"VIII. Designar a los miembros de las comisiones de planificación y desarrollo;</p> <p>"IX. Conovar a elecciones de los miembros de los Consejos de Colaboración Municipal y Delegados Municipales;</p> <p>"X. Crear y reglamentar el funcionamiento de las juntas de vecinos dentro del Municipio;</p> <p>"XI. Solicitar la expropiación de bienes por causas de utilidad pública;</p> <p>"XII. Municipalizar en su caso, mediante el procedimiento respectivo, los servicios públicos municipales cuando estén a cargo de particulares;</p> <p>"XIII. Nombrar Secretario, Tesorero y Jefes de Departamento, a propuesta del Presidente Municipal y removerlos por justa causa;</p> <p>"XIV. Formular la iniciativa de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos... a la Legislatura del Estado, por conducto del Ejecutivo, para su aprobación...</p> <p>"XV. Celebrar los convenios de colaboración con otros municipios de la Entidad, con el Estado o particulares y remitirlos en su caso a la Legislatura Local para su aprobación, a través del Ejecutivo;</p>

JALISCO	BAJA CALIFORNIA SUR	HIDALGO	ESTADO DE MEXICO
<p>nientos, bajo su más estricta responsabilidad, que las construcciones nuevas o antiguas, que amenacen ruina o derrumbe y que pongan en peligro la vida de sus ocupantes, transeúntes o colindantes, se apuntalen o refuercen a costa del propietario o poseedor del inmueble, para el único efecto de evitar el riesgo, y sin perjuicio de las acciones interdictales que puedan ejercitarse en los términos del derecho común;</p>	<p>posesión de bienes vacantes, operará en su favor la prescripción positiva...</p> <p>"XVI. Acrecentar los bienes patrimoniales, los valores cívicos, sociales y culturales, así como fomentar las actividades deportivas del Municipio.</p> <p>"XVII. Auxiliar a las autoridades sanitarias, en la ejecución de sus disposiciones.</p> <p>"XVIII. Cuidar del aseo de las calles, calzadas, avenidas y lugares públicos.</p> <p>"XIX. Fijar las condiciones que deban reunir todos los establecimientos, cuyo inadecuado funcionamiento pueda ocasionar daños o molestias a la comunidad y dar cuenta en su caso a la autoridad competente que corresponda.</p> <p>"XX. Prevenir y combatir, en proporción a la posibilidad de sus recursos, la contaminación ambiental...</p> <p>"XXI. Proporcionar los servicios de seguridad y tránsito a la población en general y mantener el orden en espectáculos, festividades, paseos y lugares públicos.</p> <p>"XXII. Conceder licencias y fijar precios a las empresas para espectáculos públicos y vigilar que en ellos se desarrollen los programas anunciados al público y autorizados conforme a las leyes y reglamentos de la materia.</p> <p>"XXIII. Cuidar de que las vías públicas se man-</p>	<p>"XVI. Conceder licencia a los miembros del Ayuntamiento, hasta de 30 días, y llamar en su caso a quienes deban sustituirlos;</p> <p>"XVII. Suspender a sus miembros en caso de proceso por responsabilidad provenientes de faltas o delitos oficiales. En caso de inhabilitación o de falta definitiva de un miembro del Ayuntamiento, se llamará al suplente para que entre en funciones;</p> <p>"XVIII. Ejercer las funciones relativas a la planeación y ordenación de los asentamientos humanos en su jurisdicción, participando con la Federación, las Entidades Federativas o con otros municipios en la celebración de convenios, para cumplir con los objetivos y finalidades de los planes aprobados en materia de desarrollo urbano y rural; y en general hacer valer los derechos y cumplir con todas las obligaciones que a los municipios señalan la Ley Federal, estatal y reglamentos legalmente expedidos sobre planeación, fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y demás normas sobre asentamientos humanos en el municipio;</p> <p>"XIX. Rendir a la población del municipio, y si fuere posible ante el Gobernador del Estado o su representante, por conducto del Presidente Municipal... un informe detallado sobre el estado que guarda la Administración Pública Municipal, en los términos pre-</p>	<p>"XVI. Administrar su Hacienda en términos de Ley, y controlar a través del Presidente y Síndico la aplicación del Presupuesto de Egresos del Municipio;</p> <p>"XVII. Enviar a la Legislatura Local, a través del Ejecutivo del Estado, para su autorización, los proyectos para contratación de empréstitos que afecten los ingresos de las posteriores administraciones municipales;</p> <p>"XVIII. Resolver los recursos interpuestos en contra de los acuerdos dictados por el propio Ayuntamiento o Presidente Municipal;</p> <p>"XIX. Sujetar a sus trabajadores al régimen de seguridad social establecido en el Estado;</p> <p>"XX. Dotar de protección a los centros de población que excedan de quinientos habitantes;</p> <p>"XXI. Designar a los Jueces Populares, previa consulta de la opinión de los sectores de la población; y</p> <p>"XXII. En general, promover en la esfera administrativa lo necesario para el mejor desempeño de las funciones que les señalen estas u otras leyes y reglamentos.</p>
<p>"XI. Disponer convenientemente los jardines, parques, paseos y monumentos municipales; y en general, todo lo que se refiera al ornato público;</p>			
<p>"XII. Procurar la apertura, rectificación y ampliación de calles, plazas, paseos, calzadas y caminos municipales, conforme a las Leyes que rijan su materia; pavimentarlos y conservarlos en buen estado; construir fuentes y mercados, y atender en general, a todo lo que se traduzca en mejoramiento y embellecimiento de esas obras públicas;</p>			
<p>"XIII. Cuidar de la nomenclatura y numeración de calles, manzanas y casas;</p>			
<p>"XIV. Abastecer de agua y distribuirla convenientemente. Para este fin, se procurará la canalización de las corrientes, su conducción por tuberías u otros medios apropiados y su captación y almacenamiento por medio de presas, depósitos, etc;</p>			

JALISCO	BAJA CALIFORNIA SUR	HIDALGO	ESTADO DE MEXICO
<p>"XV. Realizar las obras que permitan el curso de las aguas lloviznas, para evitar inundaciones y obstáculos para el tránsito;</p> <p>"XVI. Construir drenajes y dictar las medidas convenientes, para mantener en condiciones de pureza e higiene;</p> <p>"XVII. Cuidar del aseo de las calles, calzadas, avenidas y lugares públicos;</p> <p>"XVIII. Vigilar que las bebidas y comestibles que se expendan, se mantengan en buenas condiciones de pureza e higiene;</p> <p>"XIX. Mantener y ampliar el alumbrado público y el de los establecimientos municipales;</p> <p>"XX. Fijar las condiciones que deban reunir los depósitos y fábricas de materias explosivas y todos los establecimientos, cuyo inaccuado funcionamiento pueda ocasionar daños o molestias a los vecinos y dar cuenta en su caso a la autoridad que corresponda;</p> <p>"XXI. Promover la desinfección de los lugares malsanos, a la desecación de los pantanos, a la plantación de árboles y a la adopción de toda clase de medidas tendientes a prevenir la propagación de enfermedades; y proporcionar servicios médicos de emergencia a los habitantes del Municipio;</p> <p>"XXII. Prevenir y combatir, en proporción a la suficiencia de sus recursos, la contaminación ambiental...</p>	<p>tenham expedidas para el tránsito de peatones y vehículos.</p> <p>"XXIV. Establecer los servicios y verificar se realicen las funciones encomendadas a la Institución de Registro Civil.</p> <p>"XXV. Ejercitar, por medio de sus Síndicos o apoderados especiales, las acciones judiciales que compete al Municipio y transigir.</p> <p>"XXVI. La enajenación de inmuebles del Municipio, sólo podrá llevarse a cabo por acuerdo del H. Ayuntamiento y previa localización y medición de la propiedad y avalúo por peritos. La venta se efectuará en los términos de la autorización respectiva.</p> <p>"XXVII. Formular las estadísticas de productividad del Municipio, con toda clase de datos relacionados con la actividad comercial, industrial y agropecuaria de su circunscripción.</p> <p>"XXVIII. Destinar sus bienes a aquellos fines que sean más adecuados para la buena administración Municipal.</p> <p>"XXIX. Auxiliar a las Autoridades Federales y del Estado, en las medidas que adopten para hacer cumplir las disposiciones del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en material de monopolios.</p> <p>"XXX. Nombrar representante jurídico en negocios judiciales concretos cuando lo estimen pertinente.</p> <p>"XXXI. Proveer en la esfera administrativa, todo</p>	<p>vistos en la Constitución Política del Estado;</p> <p>"XX. Prevenir y reprimir en auxilio de las Autoridades competentes, el alcoholismo, la prostitución, la adicción a las drogas y toda actividad que signifique perjuicio a la sociedad o delitos federales o comunes;</p> <p>"XXI. Con el concurso del Estado, cuando así fuere necesario y lo determinen las Leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a).- Agua potable y alcantarillado; b).- Alumbrado público; c).- Limpia; d).- Mercados y centrales de Abastos; e).- Panteones; f).- Rastro; g).- Calles, Parques y Jardines; y h).- Seguridad pública y tránsito. <p>"XXII. Los Municipios, en los términos de las Leyes Federales y Estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados</p>	

JALISCO	BAJA CALIFORNIA SUR	HIDALGO	ESTADO DE MEXICO
<p>"XXIII. Cuidar de la seguridad y mantener el orden en teatros, espectáculos, festividades, paseos y lugares públicos, así como conceder licencias para espectáculos y vigilar que en ellos, se desarrollen los programas anunciados al público y autorizados conforme al Reglamento de la Materia;</p> <p>"XXIV. Cuidar de que las vías urbanas se mantengan expeditas para el tránsito de peatones y vehículos;</p> <p>"XXV. Atender a la seguridad en todo el Municipio, proveyendo a los gastos que demanden los Cuerpos de Policía y Bomberos y las Instituciones Carcelarias;</p> <p>"XXVI. Realizar las funciones encomendadas a la institución del Registro Civil;</p> <p>"XXVII. Construir los cementerios que sean necesarios, y cuidar y conservar los existentes;</p> <p>"XXVIII. Impulsar la educación y la asistencia social en la forma que la Ley disponga, y proporcionar locales a escuelas e instituciones asistenciales;</p> <p>"XXIX. Ejercitar, por medio de sus Sindicatos o apoderados especiales, las acciones judiciales que competan al Municipio; y transigir;</p> <p>"XXX. Celebrar convenios con los Ayuntamientos, vecinos y asociaciones privadas, que impulsen la realización de obras de utilidad común para los habitantes de</p>	<p>lo necesario para la creación y sostenimiento de los servicios municipales.</p> <p>"XXXII. Conceder licencia a sus miembros hasta por treinta días y llamar, en su caso, a quienes deban sustituirlos.</p> <p>"XXXIII. Suspender a sus miembros en caso de proceso por responsabilidad proveniente de faltas o delitos oficiales.</p> <p>"En caso de inhabilitación o de falta definitiva de un miembro del Ayuntamiento se llamará al suplente para que entre en funciones.</p> <p>"XXXIV. Ejercer las funciones relativas a la planeación y ordenación de los asentamientos humanos en su jurisdicción, participando con la Federación, las Entidades Federativas o con otros Municipios en la celebración de convenios para cumplir con los objetivos y finalidades de los planes aprobados en materia de desarrollo urbano y rural; y en general hacer valer los derechos y cumplir con todas las obligaciones que a los Municipios señalen las Leyes Federal, Estatal y Reglamentos legalmente expedidos sobre planeación, fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y demás normas sobre asentamientos humanos en el Municipio.</p> <p>"XXXV. Rendir a la población del Municipio, ante el Gobernador del Estado o su representante, en la Última Sesión Extraordinaria de año, un informe detallado sobre el estado que guarda</p>	<p>dos en el párrafo Tercero del Artículo 27 de la Constitución General de la República, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;</p> <p>"XXIII. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas, formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a las Leyes de la materia; y</p> <p>"XXIV. Las demás que le asignen las Leyes y Reglamentos respectivos así como la Legislatura del Estado, la que tomará en cuenta las condiciones territoriales y socioeconómicas del Municipio, de acuerdo con su capacidad administrativa y financiera.</p>	

JALISCO	BAJA CALIFORNIA SUR	HIDALGO	ESTADO DE MEXICO
<p>sus Municipios y que no corresponda al Estado. en esa virtud, quedan autorizados los Ayuntamientos para construir, de acuerdo con las bases que se establezcan en dichos convenios y sin contravenir los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Particular del Estado y de esta Ley, organismos Intermunicipales o de otra índole, que se encargan de ejecutar y cumplir las disposiciones convenidas;</p> <p>"XXXI. Proporcionar edificios a los establecimientos municipales, ya sea adquiriendo su dominio o tomándolos en arrendamiento. Cuando se trate de construir nuevos, aprobarán los planes, designarán el lugar más apropiado para la edificación y con tratarán, preferentemente su construcción, en concurso público. La enajenación de inmuebles sólo podrá llevarse a cabo con la autorización del Congreso del Estado y previa comprobación de la propiedad y avalúo por peritos. La venta se efectuará en pública subasta;</p> <p>"XXXII. Llevar acudidamente la estadística del Municipio. Dedicarán especial atención al acopio de toda clase de datos relacionados con la actividad agropecuaria y forestal de su circunscripción;</p> <p>"XXXIII. Elaborar los censos de su Municipio y auxiliar a las Autoridades Federales y Estatales en la formación de censos y estadísticas de toda índole, así como entregar, mediante inventario, todos los bienes propiedad del Municipio....</p>	<p>la administración pública municipal.</p> <p>"XXXVI. Prevenir y reprimir en auxilio de las autoridades competentes, el alcoholismo, la prostitución, la adicción a las drogas y toda actividad que signifique perjuicio a la sociedad o delitos federales y comunes.</p> <p>"XXXVII. Autorizar las transferencias y partidas que reclamen los servicios municipales.</p> <p>"XXXVIII. Conceder licencias y autorizaciones municipales para el funcionamiento de empresas comerciales, industriales, o de servicios, así como cancelarlas temporal o definitivamente por el mal uso de ellas o por violar las disposiciones reglamentarias. Señalar horarios en los establecimientos abiertos al público.</p> <p>"XXXIX. Las demás que le asignen otras leyes y reglamentos."</p>		

JALISCO	BAJA CALIFORNIA SUR	HIDALGO	ESTADO DE MEXICO
<p>"XXXIV. Destinar sus - bienes a aquellos fines - que sean más adecuados - para la buena administra- ción municipal;</p> <p>"XXXV. Realizar los -- trabajos electorales que les corresponda, de --- acuerdo con las Leyes;</p> <p>"XXXVI. Cooperar con - las escuelas oficiales y particulares incorpora-- das de su Municipio;</p> <p>"XXXVII. Fundar y sos- tener el mayor número po- sible de escuelas ruran- les, y colaborar al sos- tenimiento de centros de alfabetización dentro -- del Municipio;</p> <p>"XXXVIII. Celebrar, -- con aprobación de la Le- gislatura del Estado, pa- ra la ejecución de obras públicas de beneficio co- mún, contratos y emprés- titos o cualquier otro - acto jurídico, que afecte de manera temporal el patrimonio del Municipio;</p> <p>"XXXIX. Impartir la -- instrucción cívica y mi- litar....</p> <p>"XL. Dictar las dispo- siciones que se estimen convenientes, para hacer efectiva la obligatorie- dad de la enseñanza pri- maria....</p> <p>"XLI. Auxiliar a las - Autoridades Federales y del Estado en las medi- das que adopten para ha- cer cumplir las disposi- ciones del Artículo 28 - de la Constitución Poli- tica de los Estados Uni- dos Mexicanos, en mate- ria de monopolios;</p> <p>XLII. Ejercer las atri- buciones que le confiera la Ley Federal del Traba- jo;</p>			

JALISCO	BAJA CALIFORNIA SUR	HIDALGO	ESTADO DE MEXICO
<p>"XLIII. Nombrar representante jurídico en negocios judiciales concretos cuando lo estimen pertinente;</p> <p>"XLIV. Nombrar al Secretario, al Sindico y al tesorero, y removerlos por causa justificada;</p> <p>"XLV. Nombrar los Oficiales Mayores que sean necesarios para el trabajo administrativo del Ayuntamiento;</p> <p>"XLVI. Elaborar, conforme a las Leyes respectivas, las listas de ciudadanos para la insculción de jurados;</p> <p>"XLVII. Establecer en el territorio del Municipio las Delegaciones y Agencias Municipales.</p> <p>"XLVIII. Nombrar Decios y Agentes Municipales en los poblados que no sean Cabecera del Municipio....</p> <p>"LIX. Distribuir al Presidente Municipal, al Vicepresidente y a los demás Regidores, las Comisiones Permanentes, unitarias o colegiadas, para la atención de los diversos asuntos del Municipio, y conferir eventualmente a los Municipios las comisiones específicas, unitarias o colegiadas, en relación con los servicios y atribuciones Municipales. Esa distribución se hará a propuesta del Presidente Municipal.</p> <p>"L. Revisar y resolver las reclamaciones que se enderocen en contra de las sanciones impuestas por el Presiden</p>			

JALISCO	BAJA CALIFORNIA SUR	HIDALGO	ESTADO DE MEXICO
<p>te Municipal, por faltas e infracciones a reglamentos y disposiciones administrativas; y en contra de actos de este, que se estima que invaden la esfera de competencia de otros funcionarios del Ayuntamiento;</p> <p>"LI. Cumplir estrictamente con las disposiciones de la Ley Estatal de Fraccionamientos...</p> <p>"LII. Proveer en la esfera administrativa todo lo necesario para la creación y sostenimiento de los servicios municipales y para el acrecentamiento del patrimonio municipal;</p> <p>LIII. En todos los organismos Estatales, creados para la construcción de obras o la prestación de servicios municipales, deberán estar representados los Ayuntamientos;</p> <p>"LIV. Todos los organismos de colaboración oficial y privada, que funcionen en los Municipios del Estado, serán considerados como auxiliares de los Ayuntamientos, y sus programas estarán sujetos a los planes generales de obras y servicios que deberán aprobar anualmente los Ayuntamientos;</p> <p>"LV. En general todas las que se refieran al funcionamiento y mejoramiento de los servicios públicos a su cargo".</p>			

DE TODAS ESTAS FACULTADES CONCLUIMOS QUE EL AYUNTAMIENTO, COMO ÓRGANO COLEGIADO, ES LA AUTORIDAD SUPERIOR DEL MUNICIPIO.

AHORA BIEN, PARA EL CUMPLIMIENTO OPERATIVO Y JERARQUIZADO DE LA AMPLIA GAMA DE FUNCIONES QUE SE DERIVAN DE SU ACTIVIDAD, LA LEY ESTABLECE DIVERSOS CARGOS QUE OCUPAN LOS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO: PRESIDENTE MUNICIPAL, REGIDORES, SÍNDICOS Y OTROS AUXILIARES, CON ATRIBUCIONES ESPECÍFICAS QUE EN SEGUIDA ANALIZAMOS.

4. EL PRESIDENTE MUNICIPAL.

EN GENERAL LAS LEYES MUNICIPALES DE LOS ESTADOS PRECISAN A ESTE FUNCIONARIO COMO "ÓRGANO EJECUTOR" DE LOS ACUERDOS DEL AYUNTAMIENTO; O COMO ENCARGADO DE LA "FUNCIÓN EJECUTIVA" DEL CABILDO O AYUNTAMIENTO.

CABE AQUÍ UNA PRECISIÓN PUES FRECUENTEMENTE SE CONFUNDE LA FIGURA DEL PRESIDENTE MUNICIPAL CON LA DE UN "TITULAR DEL EJECUTIVO" DE LA LOCALIDAD. ESTO ES IMPRECISO PUES, COMO EXPUSIMOS EN OTRO APARTADO DE ESTA OBRA, NUESTRO MUNICIPIO NO OBEDECE EN SU CONCEPCIÓN DE GOBIERNO A LA IDEA CLÁSICA DE DIVISIÓN DE PODERES, EN: LEGISLATIVO, EJECUTIVO Y JUDICIAL. CREO-

ADEMÁS QUE DICHA APRECIACIÓN ES INNECESARIA PARA EL GOBIERNO - MUNICIPAL.

LO CIERTO ES QUE AL ESTAR GOBERNADO NUESTRO MUNICIPIO- POR UN CUERPO COLEGIADO, SOLAMENTE OBEDECERÁ SU DIVISIÓN DE -- FUNCIONES A LOS ASPECTOS PRÁCTICOS Y OPERATIVOS, PERO DE NIN-- GUNA MANERA A LA INTERPRETACIÓN, FORZADA SI SE QUIERE, DE UNA- DIVISIÓN DE PODERES.

HECHA ESTA ACLARACIÓN, REITERAMOS QUE LA FIGURA DEL -- PRESIDENTE MUNICIPAL COMO PRIMERA AUTORIDAD LOCAL, DERIVA DE - LAS ATRIBUCIONES QUE LAS LEYES LE OTORGAN, FUNDAMENTALMENTE EN CUANTO QUE DICHO FUNCIONARIO PRESIDE Y DIRIGE LAS LABORES DEL- AYUNTAMIENTO.

EN FORMA RESUMIDA PODEMOS SEÑALAR LAS SIGUIENTES FUN-- CIONES Y FACULTADES DEL PRESIDENTE MUNICIPAL:

- CUMPLIR Y HACER CUMPLIR LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL- Y LAS DEMÁS DISPOSICIONES LEGALES DEL MUNICIPIO.
- CONVOCAR AL AYUNTAMIENTO Y PRESIDIR SUS SESIONES - DE CABILDO, CONTANDO CON VOZ Y VOTO; INCLUSIVE DE- CALIDAD PARA EL CASO DE EMPATE.
- EJECUTAR LAS DETERMINACIONES O ACUERDOS DEL PROPIO AYUNTAMIENTO.

- NOMBRAR Y REMOVER A EMPLEADOS Y FUNCIONARIOS CUYA DESIGNACIÓN NO SEA PRIVATIVA DEL AYUNTAMIENTO.
- CELEBRAR A NOMBRE DEL AYUNTAMIENTO Y POR ACUERDO - DE ESTE, TODOS LOS ACTOS Y CONTRATOS NECESARIOS PA RA EL DESPACHO DE LOS NEGOCIOS ADMINISTRATIVOS Y - LA ATENCIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES.
- ORDENAR LA PUBLICIDAD DE LOS BANDOS, ORDENANZAS Y- REGLAMENTOS MUNICIPALES.
- CALIFICAR Y SANCIONAR LAS INFRACCIONES DE LOS RE-- GLAMENTOS MUNICIPALES.
- INFORMAR AL AYUNTAMIENTO Y A LA CIUDADANÍA DEL ESTA DO QUE GUARDA LA GESTIÓN MUNICIPAL, EN LAS FECHAS- QUE LA LEY SEÑALE.
- JEFATURAR A LOS ELEMENTOS DE POLICÍA Y CUERPOS MU- MUNICIPALES DE SEGURIDAD, POR CONDUCTO DEL COMANDAN- TE O AGENTES SUPERIORES DE LA LOCALIDAD, CON EL -- FIN DE PROCURAR LA CONSERVACIÓN DEL ÓRDEN Y TRAN-- QUILIDAD PÚBLICAS.
- PROPONER AL AYUNTAMIENTO LOS NOMBRAMIENTOS DEL SE- CRETARIO, TESORERO Y OTROS FUNCIONARIOS DEL MUNICI PIO.
- EN GENERAL EJECUTAR TODO TIPO DE ACTOS QUE AUTORI- CE LA LEY, CON OBJETO DE CUMPLIR LA FUNCIÓN EJECU- TIVA Y DE DIRECCIÓN DEL AYUNTAMIENTO.

DE ACUERDO AL ENUNCIADO ANTERIOR DE COMPETENCIAS QUE -
CORRESPONDEN AL PRESIDENTE MUNICIPAL, CONCLUIMOS QUE ES EL FUN
CIONARIO MÁS IMPORTANTE DEL GOBIERNO MUNICIPAL. SOBRE ÉL RE--
CAEN EN BUENA MEDIDA LAS PRINCIPALES RESPONSABILIDADES DE LA-
ADECUADA ADMINISTRACIÓN DEL AYUNTAMIENTO.

EL PRESIDENTE MUNICIPAL, ADEMÁS ASUME LA CONDUCCIÓN PO
LÍTICA DE LA CORPORACIÓN MUNICIPAL POR LO QUE SU PAPEL DIRECTI
VO HABRÁ DE SER FUNDAMENTAL EN LA CONCILIACIÓN DE LOS INTERE--
SES DE LOS DIVERSOS GRUPOS SOCIALES DE LA DEMARCACIÓN.

POR OTRA PARTE LAS RELACIONES DEL MUNICIPIO CON EL ES-
TADO AL QUE PERTENECE Y CON LA FEDERACIÓN, ASÍ COMO CON LOS DI
VERSOS ORGANISMOS PÚBLICOS Y PRIVADOS, LOS ENCABEZA EL PRESI--
DENTE MUNICIPAL, LO QUE ACENTÚA LA IMPORTANCIA DE SU CARGO.

EN TODAS LAS LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS SE RESALTA -
EL CARGO DE PRESIDENTE MUNICIPAL TANTO POLÍTICA COMO ADMINIS--
TRATIVAMENTE, ES POR ESO QUE, EN RESUMEN, REPRESENTA ESTE ORGA
NO DEL AYUNTAMIENTO EL CENTRO DE MUCHAS DE LAS ACTIVIDADES DE
DICH0 CUERPO COLEGIADO.

EN EL CUADRO QUE APARECE A CONTINUACIÓN SE PUEDEN APRECIAR EN DETALLE, POR VÍA DE EJEMPLO, LAS FUNCIONES DEL PRESIDENTE MUNICIPAL EN VARIAS LEGISLACIONES ESTATALES, COMO SON: AGUASCALIENTES, OAXACA Y JALISCO.

COMO SE APRECIA, NUEVAMENTE ES LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DE JALISCO LA QUE ESTABLECE LA MAYOR CANTIDAD DE ATRIBUCIONES, POR SU TÉCNICA DE PRECISAR CON DETALLE TALES TAREAS.

LEYES ORGANICAS MUNICIPALES		
FACULTADES DEL PRESIDENTE MUNICIPAL		
AGUASCALIENTES	OAXACA	JALISCO
<p>"Artículo 60. El Presidente Municipal es el órgano ejecutor de los acuerdos tomados por el Ayuntamiento y para el cumplimiento de sus funciones tiene las siguientes facultades y obligaciones:</p> <p>"I. Promulgar y publicar los Reglamentos y Bandos Municipales;</p> <p>"II. Dar publicidad a las -- normas de carácter general, -- aprobadas por el Ayuntamiento;</p> <p>"III. Dentro de su competencia, cumplir y hacer cumplir -- las disposiciones contenidas -- en las Leyes y Reglamentos Federales, Estatales y Municipales, así como aplicar en su caso, a los infractores de estas últimas, las sanciones correspondientes;</p> <p>"IV. Tomar la protesta de -- Ley a los Regidores y Síndicos, funcionarios y empleados del -- Municipio;</p> <p>"V. Proponer al Ayuntamiento los nombramientos de Secretario, Tesorero y demás funcionarios del Municipio;</p> <p>"VI. Presidir y dirigir las Sesiones que debe celebrar el Ayuntamiento;</p>	<p>"Artículo 43. El Presidente Municipal es el Ejecutor de las -- determinaciones del Ayuntamiento; tiene las siguientes facultades y obligaciones:</p> <p>"I. Cumplir y hacer cumplir -- esta Ley, los Reglamentos, las Resoluciones del Ayuntamiento y las Ordenanzas Municipales;</p> <p>"II. Convocar y presidir las sesiones del ayuntamiento, -- teniendo voz y voto para tomar -- parte en las discusiones, y voto de calidad en caso de empate;</p> <p>"III. Proponer al Ayuntamiento los nombramientos del Secretario y Tesorero;</p> <p>"IV. Ordenar la publicación -- de Reglamentos y demás disposiciones de observancia general y las concernientes al Municipio;</p> <p>"V. Vigilar que las dependencias administrativas municipales se integren y funcionen en forma legal;</p> <p>"VI. Vigilar el funcionamiento de las Comisiones Municipales y de los Consejos de Colaboración que en su caso se -- integren, dentro de la jurisdicción del Municipio;</p>	<p>"Artículo 29. Corresponde al Presidente la función ejecutiva de los Ayuntamientos. Tendrá las siguientes facultades y obligaciones:</p> <p>"I. Ejecutar las determinaciones del Ayuntamiento;</p> <p>"II. Planear y dirigir el funcionamiento de los servicios municipales, a través de las diversas dependencias administrativas, de conformidad con los reglamentos respectivos. Por lo tanto, deberá inspeccionarlas permanentemente y dictar las medidas necesarias para su adecuado funcionamiento;</p> <p>"III. Convocar al Ayuntamiento a sesiones ordinarias por lo menos dos veces al mes y presidirlas; y a extraordinarias, de -- acuerdo con lo que establece esta Ley. Tomará parte en las discusiones con voz y voto. En caso de empate, tendrá además de -- su voto particular, voto de calidad;</p> <p>"IV. Cuidar del orden y de la seguridad en todo el Municipio, -- disponiendo para ello, de la -- fuerza policiaca y demás autoridades a él subordinadas. Para -- cumplir con lo anterior, coordinará con otros cuerpos policiacos que se encuentren radicados</p>

LEYES ORGANICAS MUNICIPALES
FACULTADES DEL PRESIDENTE MUNICIPAL

AGUASCALIENTES	OAXACA	JALISCO
<p>"VII. Convocar a los Regidores y Síndicos a la celebración de Sesiones Extraordinarias, comunicándoles los asuntos a tratar;</p> <p>"VIII. Vigilar que se integren y funcionen debidamente los Consejos de Colaboración y Comités Municipales;</p> <p>"IX. Vigilar la recaudación de la Hacienda Municipal en todas sus ramas, que ésta se haga con apego a lo dispuesto por las Leyes respectivas;</p> <p>"X. Vigilar que el manejo y la inversión de los fondos municipales se haga con estricto apego al Presupuesto de Egresos;</p> <p>"XI. Vigilar que los Delegados, Subdelegados y Comisionarios Municipales cumplan las funciones que se les han encargado e informar de su estado al Ayuntamiento;</p> <p>"XII. Cuidar que el despacho de los negocios se haga precisamente en la Secretaría, con toda puntualidad y exactitud, y firmar con el Secretario la correspondencia, actas y disposiciones emanadas del Ayuntamiento. Todo acuerdo o negocio que no lleve la firma del Secretario se considerará nulo y no surtirá sus efectos hasta que se cumpla con este requisito;</p> <p>"XIII. Vigilar e inspeccionar las Dependencias Municipales, cerciorándose de que funcionen correctamente y pagar las medidas que sean necesarias para el mejor funcionamiento de las mismas;</p> <p>"XIV. Visitar los pedidos del Municipio, en compañía de las personas que presiden</p>	<p>"VII. Designar a la persona que debe substituirlo en las sesiones del Ayuntamiento;</p> <p>"VIII. Nombrar y remover a empleados y funcionarios cuya designación no sea privativa del Ayuntamiento;</p> <p>"IX. Dirigir y vigilar el funcionamiento de los servicios públicos Municipales y la aplicación de los Reglamentos y bandos municipales correspondientes;</p> <p>"X. Dar cumplimiento en la esfera de su competencia a los planes nacional y estatal de desarrollo urbano;</p> <p>"XI. Someter a nombre del Ayuntamiento al Ejecutivo Estatal, la aprobación del Plan Municipal de Desarrollo y la declaratoria de provisiones, usos, reservas y destino de áreas y predios;</p> <p>"XII. Dirigir y supervisar el cumplimiento del Plan Municipal de Desarrollo Urbano;</p> <p>"XIII. Disponer de la Policía Municipal para asegurar cuando las circunstancias lo demanden, las garantías individuales, la conservación del orden y la tranquilidad pública;</p> <p>"XIV. Vigilar la recaudación en todas las ramas los fondos de la hacienda pública municipal, cuidando que la inversión de los fondos municipales se haga en estricto apego al presupuesto y a las leyes correspondientes;</p> <p>"XV. Resolver sobre las peticiones de los particulares en materia de permisos para el aprovechamiento de las vías públicas con aprobación del Cabildo, las que, de concederse, tendrán siempre el carácter de temporales y revocables y nunca serán gratuitas;</p>	<p>dentro del territorio del Municipio de que se trate, las actividades tendientes a lograr esos fines. En todo caso deberán operar en coordinación con las funciones que sobre el particular realice el Departamento de Seguridad Pública y Prevención Social del Estado;</p> <p>En el lugar de la residencia del Poder Ejecutivo del Estado, corresponderá al Titular de éste la Jefatura de las fuerzas policíacas; y será quien dicte las órdenes necesarias para lograr el mantenimiento del orden público.</p> <p>"V. Colaborar en la formación de padrones electorales y en el cumplimiento de las disposiciones relativas a las elecciones, cuidando que el pueblo disfrute de absoluta libertad para emitir el sufragio;</p> <p>"VI. Presidir los actos oficiales a que concurre o delegar esa representación, salvo que asista el Gobernador del Estado o su representante;</p> <p>"VII. Ordenar la publicación de Leyes, Reglamentos y disposiciones, y cumplimiento de las disposiciones de los Artículos 27 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;</p> <p>"IX. Cuidar del buen estado y mejoramiento de los bienes de aprovechamiento común, de los incorporados a un servicio público y de los propios del Municipio;</p> <p>"X. Cumplir y hacer cumplir los diversos Reglamentos Municipales, calificar las faltas e imponer a los infractores, con sujeción a las leyes que en su caso se expresen, las sanciones que correspondan, en los términos del Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; pudiendo delegar estas facultades, en cualquier funcionario municipal, previa aprobación del Cabildo;</p>

LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

FACULTADES DEL PRESIDENTE MUNICIPAL

AGUASCALIENTES	OAXACA	JALISCO
<p>los Consejos Municipales y de los Comisionados del ramo que debe inspeccionar, para conocer sus problemas; informar de sus visitas al Ayuntamiento, comunicándole los problemas que a su juicio requieran urgente solución, a efecto de que sean tomadas las medidas tendientes a su resolución;</p>	<p>"XVI. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones del Artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Leyes Reglamentarias, con aprobación del Cabildo;</p>	<p>a) Las Ordenanzas y Bandos Municipales de Policía y Buen Gobierno, que impongan sanciones corporales, deberán publicarse en uno o más periódicos de la localidad, e imprimirse y ponerse a la venta a precios de costo en la Tesorería Municipal. Si no hubiere periódicos locales, la publicación se hará, fijados en los lugares públicos, con copia autorizada de esas disposiciones;</p>
<p>"XV. Informar por escrito semestralmente al Titular del Ejecutivo del Estado sobre las novedades ocurridas en el Municipio, principalmente por lo que respecta al orden y seguridad pública, teniendo cuidado de hacerlo a la mayor brevedad posible en casos graves; mensualmente con toda la extensión posible, acerca del estado que guarden los ramos de su inspección;</p>	<p>"XVII. Solicitar autorización del Ayuntamiento para ausentarse del Municipio por más de quince días;</p> <p>"XVIII. Rendir a la población Municipal en sesión solemne que se verificará el día 12 de septiembre de cada año, un informe pormenorizado de su gestión administrativa;</p>	<p>b) Ningún Bando de Policía y Buen Gobierno u Ordenanza que imponga sanciones corporales registrará, sino pasando tres días de su publicación;</p>
<p>"XVI. Conceder licencia para diversiones públicas, señalando conforme a la Ley de Ingresos la cantidad que deberá entregarse a la Tesorería Municipal los interesados;</p>	<p>"XIX. Vigilar la conducta oficial de los empleados del Municipio, corregir oportunamente las faltas que observe y hacer del conocimiento de la Autoridad correspondiente las que a su juicio puedan constituir la comisión de un delito;</p>	<p>c) Las infracciones a Bandos de Policías y Buen Gobierno u Ordenanzas Municipales se castigarán con multa o arresto hasta por treinta y seis horas, si el infractor no paga la multa que se le hubiere impuesto;</p>
<p>"XVII. Tener bajo su mando los cuerpos de seguridad pública y proponer nombramientos o ceses de Agentes y Jefes y Agentes de Policía al Ayuntamiento.</p>	<p>"XX. Tener a su cargo el Registro Civil de la cabecera Municipal en los términos del Código Civil vigente;</p>	<p>d) Los empleados, jornaleros u obreros, no podrán ser castigados con multas que excedan del importe de cincuenta por ciento de los salarios que perciban en una semana;</p>
<p>En el Municipio de Aguascalientes esta facultad está reservada al Ejecutivo del Estado en los términos del Artículo 46 de la Constitución Política del Estado, sin que esto signifique que la Policía Municipal pierda tal carácter, debiendo depender del Municipio en lo que respecta a la percepción de sus honorarios.</p>	<p>"XXI. Conceder y expedir licencias para el funcionamiento de comercios, espectáculos, bailes y diversiones públicas en general y de establecimientos que expendan bebidas alcohólicas los que se sujetarán a lo dispuesto en el Código Sanitario, con aprobación del Cabildo;</p>	<p>e) Para el pago de la multa, se concederá al infractor un plazo hasta de tres días, pero si hubiere temor fundado de que se oculte para eludir la sanción, o no fuera conocido, se le requerirá desde luego; y en caso de que no haga el pago, se le impondrá el arresto correspondiente;</p>
	<p>"XXII. Prestar a las Autoridades Administrativas Judiciales el auxilio que soliciten para el cumplimiento de sus atribuciones;</p>	<p>f) Si el infractor fuere persona conocida, fácilmente localizable en la población y no hubiere temor de que se ausente u oculte, se le emplazará para que comparezca ante la autoridad a una hora y día determinados, haciéndose constar en una boleta que al efecto se expida. Si el infractor no acudiere a la cita, se le hará comparecer por medio de la policía y se considerará su desobediencia, como circunstancia agravante de la falta;</p>
	<p>"XXIII. Autorizar los libros que se relacionen con la Administración Municipal, firmando y sellando la primera y última hoja;</p>	

LEYES ORGANICAS MUNICIPALES		
FACULTADES DEL PRESIDENTE MUNICIPAL		
AGUASCALIENTES	OAXACA	JALISCO
<p>"XVIII. Expedir órdenes para que la práctica de visitas domiciliarias se realicen en los términos y para los fines dispuestos por el Artículo 16 de la Constitución General de la República;</p> <p>"XIX. Imponer administrativamente sanciones pecuniarias hasta por \$1,000.00 a los infractores, que perturben el orden y la tranquilidad pública y en su caso de insolvencia, podrá imponer hasta 15 días de arresto. Oyendo sumaria y verbalmente al infractor. Al aplicar la pena, el Presidente Municipal deberá tener presente las condiciones económicas del individuo y la disposición contenida en el Artículo 21 de la Constitución Política Federal;</p> <p>"XX. Celebrar a nombre del Ayuntamiento y por acuerdo del mismo, todos los actos y contratos necesarios conducentes al desempeño de los negocios administrativos y a la eficaz prestación de servicios públicos municipales;</p> <p>"XXI. Expedir a la Tesorería Municipal los órdenes de pago que sean conforme al Presupuesto aprobado, firmando en unión del Regidor del ramo respectivo, con responsabilidad penal y pecuniaria de ambos funcionarios, si autorizaran algún gasto no previsto en dicho Presupuesto;</p> <p>"XXII. Informar anualmente al Ayuntamiento, solemnemente, del estado que guarda la Administración Municipal y de las labores realizadas durante ese año.</p>	<p>"XIV. Autorizar los documentos de compraventa de ganado y las licencias para degüello;</p> <p>"XV. Informar mensualmente a la población de los ingresos y egresos de la hacienda municipal;</p> <p>"XVI. Las demás que le señalen las Leyes Federales, Estatales y los Reglamentos Municipales;</p> <p>"XVII. Crear, en el primer período de su gestión administrativa, un organismo que se denominará Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, cuyo objetivo Municipal será la asistencia social, entendida como el pilar del desarrollo integral del individuo como tal, como parte de una familia o como miembro de su comunidad y además en su relación con el medio ambiente.</p> <p>Con la aprobación del Ayuntamiento y para el efecto indicado dictará los acuerdos consuetudinos para la integración y funcionamiento, así como para proveer de los recursos necesarios, observándose lo que dispongan las ordenanzas Municipales al respecto."</p>	<p>g) Cuando se trate de faltas a los Reglamentos Municipales y de Policía y Buen Gobierno, sólo podrá efectuarse la detención del infractor cuando se le sorprenda in fraganti, deteniéndolo poner sin demora a disposición de la autoridad que debe conocer de la falta;</p> <p>h) El procedimiento para la calificación de las faltas se reducirá a una audiencia, que se iniciará con oír al presunto infractor sobre las razones y fundamentos de su defensa. A continuación y ante la presencia de la persona o funcionario que hubiere denunciado su falta se le recibirán las pruebas que ofrezca para demostrar, que no existió ésta o que existiendo, no fue responsable de ella. En seguida se dictará, fundando y motivando, la resolución que corresponda, e</p> <p>i) Estas audiencias, se efectuarán diariamente en un local con acceso al público y por ningún motivo la autoridad demorará dictar su resolución. En caso de que el presunto infractor se encontrarse detenido, la calificación de la falta se hará precisamente dentro de las veinticuatro horas siguientes a la detención;</p> <p>"XI. Nombrar a los funcionarios y empleados municipales cuya designación no sea facultad exclusiva del Ayuntamiento, aceptar sus renunciaciones y concederles licencia;</p> <p>"XII. Vigilar que las comisiones encargadas de los distintos servicios municipales cumplan eficazmente con su cometido. Por lo que respecta a la Comisión Permanente de Fomento de la Producción Agropecuaria y Forestal le corresponderá proveer, vigilar y realizar los trabajos necesarios para completar la funcionalidad de la Ley de Fomento Agropecuario;</p> <p>El Presidente Municipal deberá estar atento a las labores que realizan los demás funcionarios y empleados de la administración, deteniéndolos a dar cuenta al Ayuntamiento de las</p>

LEYES ORGANICAS MUNICIPALES		
FACULTADES DEL PRESIDENTE MUNICIPAL		
AGUASCALIENTES	OAXACA	JALISCO
<p>"XIII. Las demás que les confieran las Leyes, Reglamentos o el propio Ayuntamiento".</p>		<p>de las faltas u omisiones que advierta;</p> <p>"XIII. Cumplir y hacer cumplir con las disposiciones de la Ley sobre la Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado;</p> <p>"XIV. Rendir informe al Ayuntamiento acerca del ejercicio de la Administración, dentro de los últimos quince días del mes de diciembre de cada año, debiéndose fijar la fecha con la oportunidad necesaria, lo que se hará saber a las Autoridades Estatales y a los ciudadanos en general;</p> <p>"XV. Comunicar al Ayuntamiento cuando pretenda ausentarse del Municipio por más de setenta y dos horas por quince días consecutivos. Cuando la ausencia exceda de este término, solicitará la autorización correspondiente del Cuerpo Edilicio;</p> <p>"XVI. Coordinar todas las labores de los funcionarios y empleados del Municipio, así como las actividades de los particulares que revistan interés público;</p> <p>"XVII. Cumplir las órdenes de los Jueces y prestarles el auxilio de la fuerza pública, cuando lo requieran;</p> <p>"XVIII. Complimentar en el orden municipal, los acuerdos fundados y motivados que provengan de autoridades distintas al Ayuntamiento. Acatará asimismo, las del Ministerio Público en todo aquello que no se oponga a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o a la Particular del Estado;</p> <p>"XIX. Ordenar la aprehensión de los delincuentes y de sus cómplices, en los casos de flagrante delito, y ponerlos, sin demora, a disposición de la autoridad competente. Decretará la detención de los delincuentes en casos urgentes y cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial y se trate de delitos que se persigan de oficio, poniéndolos de inmediato a disposición de la autoridad judicial;</p>

LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

FACULTADES DEL PRESIDENTE MUNICIPAL

AGUASCALIENTES	OAXACA	JALISCO
		<p>"XX. Autorizar los actos y actas del Registro Civil, cuando no hubiere Oficial del Registro, y vigilar el cumplimiento de las disposiciones de la Materia, contenidas en el Código Civil del Estado de Jalisco;</p> <p>"XXI. Pasar diariamente a la Tesorería Municipal, en forma directa o a través del funcionario que prevea el Reglamento Interior, noticia detallada de las multas que impusiere, y vigilar que en ningún caso omita esa dependencia expedir recibo de los enteros que se efectúen;</p> <p>"XXII. Hacer que recaiga acuerdo a todas las peticiones que se presenten, siempre que éstas se formulen por escrito, de manera pacífica y respetuosa; y ordenar se notifiquen los acuerdos a los interesados;</p> <p>"XXIII. Firmar y autorizar con el sello de su oficina o el del Ayuntamiento en su caso, todas las comunicaciones o despachos que se expidan;</p> <p>"XXIV. Vigilar que las inversiones de los caudales municipales se ajusten al presupuesto, y que oportunamente se hagan efectivos los impuestos, derechos que se efectúen;</p> <p>"XXV. Obligar cambiariamente al Municipio en forma mancomunada, con el Secretario del Ayuntamiento y el Tesorero Municipal;</p> <p>"XXVI. Cuidar de que los archivos de su oficina se mantengan organizados;</p> <p>"XXVII. Imponer multas hasta por doscientos pesos, por las faltas en que incurran los Municipales en el desempeño de sus funciones;</p> <p>"XXVIII. Visitar cuando menos dos veces al año todos los poblados que se encuentren dentro de su circunscripción municipal, para darse cuenta del estado que guardan los servicios públicos, y</p> <p>"XXIX. Las demás atribuciones que le señala esta Ley, así como los deberes correlativos a sus facultades".</p>

5. LOS REGIDORES

EL CUERPO DE REGIDORES REPRESENTA EL NÚMERO MAYOR DE - INTEGRANTES DEL AYUNTAMIENTO; SU FUNCIÓN BÁSICA, POR ENDE, ES FORMAR PARTE DEL CUERPO DELIBERANTE O CABILDO, TENIENDO VOZ Y VOTO EN LAS DECISIONES DEL AYUNTAMIENTO.

SU NÚMERO ES VARIABLE, TANTO POR LOS QUE SON ELECTOS - POR MAYORÍA RELATIVA, COMO LOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL*, SIENDO SUS PRINCIPALES FUNCIONES LAS SIGUIENTES:

- ASISTIR A LAS SESIONES DEL CABILDO CONTANDO CON VOZ Y VOTO EN ELLAS.
- DESEMPEÑAR LAS COMISIONES QUE LES SEAN ENCOMENDADAS POR EL AYUNTAMIENTO, INFORMANDO A ÉSTE SOBRE SUS RESULTADOS.
- VIGILAR LAS RAMAS DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL -- QUE LES SEA ENCOMENDADA POR EL AYUNTAMIENTO.
- SUPLIR EN SUS FALTAS TEMPORALES AL PRESIDENTE MUNICIPAL, EN EL ORDEN QUE DETERMINE LA LEY.
- CONCURRIR A LAS CEREMONIAS CÍVICAS Y A LOS DEMÁS ACTOS QUE DETERMINE EL AYUNTAMIENTO.
- EN GENERAL REALIZAR TODO TIPO DE ACTOS QUE LA LEY -

* Ver el capítulo correspondiente a los Aspectos Político-electorales del Municipio.

LES AUTORICE PARA CUMPLIR CON SUS FUNCIONES.

COMO EJEMPLO DEL DERECHO POSITIVO ESTATAL EN TORNO A -
 LAS FACULTADES DE LOS REGIDORES, EN EL SIGUIENTE CUADRO SE --
 APRECIAN ALGUNAS DE ELLAS.

LEYES ORGANICAS MUNICIPALES		
FACULTADES DE LOS REGIDORES		
CAMPECHE	VERACRUZ	MORELOS
<p>"Artículo 67. Son facultades y obligaciones de los regidores, las siguientes:</p> <p>"I. Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el Ayuntamiento;</p> <p>"II. Suplir en sus faltas temporales al Presidente Municipal, en la forma en que lo previene esta Ley;</p> <p>"III. Vigilar y atender el ramo de la Administración Municipal que le sea encomendado por el Ayuntamiento;</p> <p>"IV. Formar parte de las comisiones para las que fueren designados por el Presidente Municipal;</p> <p>"V. Proponer las medidas convenientes para la debida atención de los diferentes ramos de la Administración Municipal;</p> <p>"VI. Concurrir a las ceremonias cívicas y a los demás actos a que fueren citados por el Presidente Municipal, y</p> <p>"VII. Las demás que le otorga esta Ley, y sus Reglamentos".</p>	<p>"Artículo 41. Los Regidores están obligados a aceptar las comisiones que les sean conferidas y a desempeñarlas conforme a las Leyes y reglamentos; y además tendrán las siguientes facultades y obligaciones:</p> <p>"I. Asistir puntualmente a las sesiones del Ayuntamiento participando en las discusiones con voz y voto;</p> <p>"II. Informar al Ayuntamiento de los resultados de las comisiones en que participen;</p> <p>"III. Proponer al Ayuntamiento los acuerdos que deban dictarse para el mejoramiento de los servicios municipales cuya vigilancia les haya sido encomendada;</p> <p>"IV. Vigilar los ramos de la administración que les encomiende el Ayuntamiento, informando periódicamente de sus gestiones;</p> <p>"V. Concurrir a las ceremonias cívicas y a los demás actos a que fueren convocados por el Presidente Municipal;</p> <p>"VI. En su caso, formar parte</p>	<p>"Artículo 37. Son atribuciones de los regidores:</p> <p>"I. Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el Ayuntamiento y tomar parte en las discusiones, no pudiendo abstenerse de votar sino en los casos en que tenga impedimento legal;</p> <p>"II. Supervisar las cuentas de la Tesorería Municipal que mensualmente presente el Tesorero al Ayuntamiento en Cabildo y firmadas si está de conformidad con los informes;</p> <p>"III. Atender el ramo de la administración municipal y las comisiones permanentes transitorias que le sean encomendadas por el Ayuntamiento y el Presidente Municipal en su caso;</p> <p>"IV. Proponer las medidas que crean convenientes para el mejoramiento de la administración;</p> <p>"V. Informar mensualmente al Presidente Municipal de las irregularidades que notaren en la administración;</p> <p>"VI. Dar parte inmediata al Presidente Municipal de las irregu-</p>

LEYES ORGANICAS MUNICIPALES		
FACULTADES DE LOS REGIDORES		
CAMPECHE	VERACRUZ	MORELOS
	de la Comisión de Hacienda, visar las cuentas, Órdenes de pago y demás documentos, así como los Cortes de Caja de la Tesorería y cooperar a la formación de los presupuestos y planes de arbitrios, y "VII. Las demás que le otorgan la Ley y sus Reglamentos".	gularidades que notaren en la administración; "VII. Por acuerdo del Presidente Municipal visitar las Delegaciones, Subdelegaciones y Ayudantías Municipales; "VIII. Concurrir a las ceremonias cívicas y a los demás actos a que fueren citados por el Presidente Municipal, y "IX. Las demás que le otorga esta Ley y sus Reglamentos".

6. EL SÍNDICO

ETIMOLÓGICAMENTE EL TÉRMINO "SÍNDICO" SE DERIVA DE LOS VOCABLOS GRIEGOS: *sin* QUE SIGNIFICA CON, Y, *dixé* QUE SE TRADUCE COMO JUSTICIA. POR ENDE, SÍNDICO ES AQUEL QUE PROCURA LA JUSTICIA.

EN EFECTO, LA FIGURA DEL SÍNDICO MUNICIPAL SE ORIGINA EN EL *defensor civitatis* DEL MUNICIPIO ROMANO DEL BAJO IMPERIO, CUYA MISIÓN ERA VELAR POR LOS INTERESES MUNICIPALES Y POR LOS DERECHOS DE SUS CIUDADANOS.

EN LA ACTUALIDAD ESTA FIGURA DEL SÍNDICO PUEDE SER UNI

PERSONAL O PLURIPERSONAL. EN ALGUNOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA-
EXISTE EL SISTEMA DE SÍNDICO ÚNICO, INDEPENDIEMENTE DE LA -
IMPORTANCIA O DENSIDAD DEMOGRÁFICA DE SUS MUNICIPIOS. EN OTROS
EXISTE PLURALIDAD DE DOS O MÁS SÍNDICOS, TAMBIÉN SIN TOMAR EN-
CUENTA LA IMPORTANCIA O DENSIDAD DE POBLACIÓN DE LAS MUNICI-
PALIDADES. FINALMENTE, OTROS ESTADOS MÁS, CONTEMPLAN UNA FOR-
MA MIXTA; ESTO ES, ALGUNOS DE SUS MUNICIPIOS MENOS POBLADOS --
CUENTAN CON UN SÓLO SÍNDICO Y LOS MÁS POBLADOS CON VARIOS.

POR OTRA PARTE, EL ESTADO DE MÉXICO ES LA ÚNICA ENTI-
DAD FEDERATIVA QUE REGLAMENTA LA FIGURA DEL SÍNDICO DE REPRE-
SENTACIÓN PROPORCIONAL MINORITARIA, QUE SE INTEGRA A LOS AYUN-
TAMIENTOS DE MUNICIPIOS CON MÁS DE UN MILLÓN DE HABITANTES.

EL SÍNDICO O SÍNDICOS FORMAN PARTE DEL AYUNTAMIENTO Y
CUENTAN CON VOZ Y VOTO EN SUS SESIONES DE CABILDO.

DEL ANÁLISIS DE DIVERSAS LEYES MUNICIPALES SE DESPREN-
DEN LAS MÁS IMPORTANTES FUNCIONES DEL SÍNDICO, QUE SON LAS SI-
GUIENTES:

- ASISTIR CON VOZ Y VOTO A LAS SESIONES DEL AYUNTA-
MIENTO.
- LA PROCURACIÓN, DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS INTERESES

MUNICIPALES.

- LA REPRESENTACIÓN JURÍDICA DEL AYUNTAMIENTO EN LOS LITIGIOS EN QUE ÉSTE SEA PARTE Y EN LA GESTIÓN DE LOS NEGOCIOS DE LA HACIENDA MUNICIPAL.
- LA REVISIÓN Y FIRMA DE LOS CORTES DE CAJA DE LA TESORERÍA Y LA VIGILANCIA DE LA DEBIDA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO.
- VELAR PORQUE SE REGULARICEN TODO TIPO DE BIENES DE LA MUNICIPALIDAD E INTERVENIR EN LA FORMULACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE LOS INVENTARIOS DE DICHOS BIENES.
- FUNGIR COMO AUXILIAR DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LOS CASOS QUE NO HAYA LA CORRESPONDIENTE OFICINA EN EL MUNICIPIO, DEBIENDO ATENDER LAS PRIMERAS DILIGENCIAS URGENTES QUE SEAN NECESARIAS.
- EN GENERAL, REALIZAR TODO TIPO DE ACTOS QUE LAS LEYES LE AUTORICEN PARA CUMPLIR CON SU COMETIDO.

EN EL CUADRO COMPARATIVO ANEXO, SE PUEDEN APRECIAR LAS PRINCIPALES FACULTADES DE LOS SÍNDICOS. COMO SE PUEDE OBSERVAR, DE MANERA EJEMPLIFICATIVA, LAS LEGISLACIONES DE MORELOS, CHIAPAS Y OAXACA ESTRUCTURAN LAS COMPETENCIAS DEL SÍNDICO RE-

SALTANDO SU PAPEL DE PROCURACIÓN Y DEFENSA DE LOS INTERESES DE LA MUNICIPALIDAD Y DE REPRESENTACIÓN JURÍDICA DEL AYUNTAMIENTO.

FACULTADES DE LOS SINDICOS		
MORELOS	CHIAPAS	OAXACA
<p>"Artículo 35. Los Síndicos de los ayuntamientos, tendrán las siguientes atribuciones:</p> <p>"I. La procuración, defensa y promoción de los intereses municipales;</p> <p>"II. La representación jurídica de los ayuntamientos en los litigios en que éstos fueran parte;</p> <p>"III. Practicar, a falta o por ausencia de los Agentes del Ministerio Público, las primeras diligencias penales remitiéndolas al Agente del Ministerio correspondiente, dentro de las veinticuatro horas siguientes;</p> <p>"IV. Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la tesorería, previo comprobante respectivo;</p> <p>"V. Desempeñar las comisiones permanentes o transitorias que el Ayuntamiento le confiera;</p> <p>"VI. Asistir puntualmente a las sesiones del Ayuntamiento con voz y voto. Sólo podrán abstenerse de votar cuando tengan impedimento legal, y</p> <p>"VII. Las demás que le conceda o le imponga la Ley, Reglamento o el Ayuntamiento."</p>	<p>"Artículo 47. Son atribuciones de los Síndicos:</p> <p>"I. Cuidar y defender los intereses y derechos del Municipio, llevando la voz en todos los asuntos en que se afecten;</p> <p>"II. Representar al Ayuntamiento en los contratos que celebre y en todo acto en que sea indispensable su intervención, ajustándose a las facultades e instrucciones que en cada caso reciba de la Corporación;</p> <p>"III. Representar al Ayuntamiento ante los Tribunales en los asuntos contenciosos y de jurisdicción voluntaria;</p> <p>"IV. Revisar con el Presidente y la Comisión de Hacienda, los Cortes de Caja mensuales, de la Tesorería y la cuenta general del año, y</p> <p>"V. Las demás que como Municipio le corresponda."</p>	<p>"Artículo 48. El Síndico tendrá las siguientes facultades y obligaciones:</p> <p>"I. Procuración, defensa y promoción de los intereses municipales;</p> <p>"II. La representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios en que éste sea parte, y en la gestión de los negocios de la Hacienda Municipal;</p> <p>"III. La vigilancia de la aplicación del Presupuesto;</p> <p>"IV. Asistir a las visitas de inspección que se hagan a la Tesorería;</p> <p>"V. Vigilar que con oportunidad se presente al Congreso Local la cuenta pública;</p> <p>"VI. Legalizar la propiedad de los bienes municipales e intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de bienes muebles e inmuebles del municipio, procurando que se establezcan los registros administrativos necesarios para su control y vigilancia;</p> <p>"VII. Asistir a las sesiones del Ayuntamiento y participar en las discusiones con voz y voto;</p> <p>"VIII. Presidir aquellas comisiones para las cuales sea previamente designado;</p> <p>"IX. Asociarse a las comisiones, cuando se trate de dictámenes o resoluciones que afecten a todo el Municipio;</p> <p>"X. Fungir como Agente del Ministerio Público en los casos en que en el municipio no exista éste, o como auxiliar de estas funciones en caso de que existan;</p>

FACULTADES DE LOS SINDICOS		
MORELOS	CHIAPAS	OAXACA
		"XI. Revisar y firmar los cortes de caja de la Tesorería Municipal; "XII. Las demás que le conceda o le imponga la Ley, Reglamento o el Ayuntamiento.

7. OTRAS AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS DE ELECCION O DESIGNACION.

EN ALGUNOS ESTADOS ENCONTRAMOS ALGUNOS OTROS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR QUE SE INTEGRAN AL AYUNTAMIENTO, COMO EL VICE PRESIDENTE MUNICIPAL EN JALISCO, O LOS ALCALDES Y CONCEJALES - EN OAXACA, SIN EMBARGO LA GENERALIDAD DE MUNICIPIOS ESTABLECEN SOLAMENTE AL PRESIDENTE, REGIDORES Y SÍNDICO COMO CONSTITUTIVOS DEL AYUNTAMIENTO.

ADEMÁS DE LOS FUNCIONARIOS ANTERIORES -QUE SON DE ELECCIÓN POPULAR- EN CADA MUNICIPIO, PARA EL DESPACHO DE ASUNTOS - ADMINISTRATIVOS Y PARA AUXILIAR EN SUS FUNCIONES AL AYUNTAMIENTO, DE ACUERDO CON SUS POSIBILIDADES ECONÓMICAS Y SUS NECESIDADES, PUEDEN EXISTIR ESTAS COMO BÁSICAS LAS SIGUIENTES DEPENDENCIAS:

A) SECRETARÍA DEL AYUNTAMIENTO.

- B) TESORERÍA.
- C) OFICIALÍA MAYOR.
- D) DIRECCIÓN DE SERVICIOS MUNICIPALES.
- E) DIRECCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA O COMANDANCIA DE -
POLICÍA.
- F) DIRECCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS.

SI LA SITUACIÓN ECONÓMICA DE CADA MUNICIPIO NO SE LO -
PERMITE, O SI NO SE REQUIERE DEL FUNCIONAMIENTO DE ALGUNA DE -
LAS DEPENDENCIAS MENCIONADAS, SE PUEDEN ENCOMENDAR A UN SÓLO -
TITULAR DOS O MÁS RAMOS DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL. EN --
CUANTO A LAS COMPETENCIAS DE ESTOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATI-
VOS, ESTÁN REGULADAS POR LAS CARTAS Y MANUALES DE ORGANIZACIÓN,
DE PROCEDIMIENTOS Y DE SERVICIO AL PÚBLICO, REFERENTES A CADA-
MUNICIPALIDAD.

MUY POCOS SON LOS MUNICIPIOS QUE CUENTAN CON TODOS ES-
TOS DEPARTAMENTOS O MÁS. BÁSICAMENTE LA GRAN MAYORÍA DE AYUN-
TAMIENTOS SE CONCRETAN A LAS SECRETARÍAS Y A LAS TESORERÍAS.

LOS REQUISITOS QUE SE DEBEN CUBRIR PARA SER TITULAR DE
ALGUNA DE ESTAS DEPENDENCIAS SON, EN GENERAL LOS SIGUIENTES:

- A) TENER 21 AÑOS CUMPLIDOS (O EN ALGUNOS CASOS 25 - - AÑOS COMO ES EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA)
- B) SER MEXICANO Y DEL ESTADO SEGLAR.
- C) SER DE NOTORIA BUENA CONDUCTA Y TENER LA CAPACIDAD SUFICIENTE PARA DESEMPEÑAR SU CARGO (EN ALGUNOS CASOS PARA DESEMPEÑAR EL CARGO DE SECRETARIO SE REQUIERE ÚNICAMENTE HABER CONCLUIDO LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN LOS MUNICIPIOS CON UNA POBLACIÓN MENOR A 100,000 HABITANTES, Y EN EL MUNICIPIO DE LA CAPITAL, POR SU DESARROLLO URBANO, SE REQUIERE TÍTULO PROFESIONAL DE LICENCIADO EN DERECHO. TAL ES EL CASO DE AGUASCALIENTES. O DE ECONOMÍA O ADMINISTRACIÓN COMO ES EN MORELOS).
- D) NO HABER SIDO SENTENCIADO A PROCESO PENAL POR DELITO INTENCIONAL.
- E) NO SER CÓNYUGE, PARIENTE CONSANGUÍNEO O AFÍN EN LINEA RECTA SIN LIMITACIÓN DE GRADO O COLATERAL POR CONSANGUINIDAD DENTRO DEL CUARTO GRADO O POR AFINIDAD DENTRO DEL SEGUNDO, DEL PRESIDENTE MUNICIPAL O DE LOS REGIDORES.

EL SECRETARIO

LOS SECRETARIOS DE LOS AYUNTAMIENTOS SON NOMBRADOS A PROPUESTA DEL PRESIDENTE MUNICIPAL, Y REMOVIDOS LIBREMENTE POR LOS AYUNTAMIENTOS O JUNTAS MUNICIPALES -SI LAS HAY- POR MAYORÍA DE VOTOS. CADA SECRETARIO ES EL JEFE INMEDIATO DE LAS OFICINAS DE LA PRESIDENCIA MUNICIPAL.

LAS FACULTADES DEL SECRETARIO ESTÁN CONTEMPLADAS EN LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL CORRESPONDIENTE Y SON, DE MANERA GENERAL, LAS QUE SE EXPONEN EN EL SIGUIENTE CUADRO:

FACULTADES DEL SECRETARIO			
CHIHUAHUA	BAJA CALIFORNIA	CAMPECHE	MORELOS
<p>"Artículo 52. Son facultades y obligaciones del Secretario:</p> <p>"I. Concurrir a todas las sesiones del Ayuntamiento con voz informativa y levantar las actas al terminar cada una de ellas;</p> <p>"II. Expedir y certificar las copias de documentos: oficiales del Municipio y suscribir aquellos que contengan acuerdos y órdenes del Ayuntamiento y del Presidente Municipal;</p> <p>"III. Atender todo lo relativo a la redacción de acuerdos del Ayuntamiento que requieran la aprobación del Consejo del Ejecutivo del Estado;</p> <p>"IV. Trámites y formular proyecto de resoluciones;</p>	<p>"Artículo 44. Son facultades y obligaciones del Secretario:</p> <p>"I. Estar presente en todas las sesiones del Ayuntamiento con voz informativa levantando las actas correspondientes al terminar cada una de ellas y desahogando los acuerdos que se deriven de las mismas;</p> <p>"II. Dar cuenta diariamente de todos los asuntos al Presidente para acordar el trámite;</p> <p>"III. Suscribir todos los documentos oficiales emanados del Ayuntamiento o del Presidente;</p> <p>"IV. Presentar en la primera sesión mensual del Ayuntamiento,</p>	<p>"Artículo 96. Son obligaciones de los Secretarios de Ayuntamientos y Juntas Municipales;</p> <p>"I. Asistir con toda puntualidad a la Secretaría y permanecer en ella durante las horas ordinarias del despacho y las extraordinarias en que fuere necesaria su presencia, por razón de urgencia;</p> <p>"II. Funcionar como Secretario del Presidente Municipal o del de Sección, respectivamente, despachando los asuntos de la Presidencia que se presenten diariamente;</p> <p>"III. Vigilar a los demás empleados de la Secretaría, a efecto de que asistan puntualmente al despacho, cumplir sus obligaciones;</p>	<p>"Artículo 70. Son atribuciones del Secretario:</p> <p>"I. Asistir con voz informativa a las Sesiones del Ayuntamiento, levantar las actas correspondientes, autorizarlas con su firma y formular los acuerdos para su ejecución;</p> <p>"II. Acordar diariamente con el Presidente Municipal y cumplir sus órdenes;</p> <p>"III. Firmar todos los documentos oficiales provenientes del Ayuntamiento o del Presidente Municipal;</p> <p>"IV. Citar por escrito a los miembros del Ayuntamiento a las Sesiones Ordinarias y Extraordinarias de Cabildo;</p>

FACULTADES DEL SECRETARIO			
CHIHUAHUA	BAJA CALIFORNIA	CAMPECHE	MORELOS
<p>ción en procedimientos administrativos y recursos interpuestos en contra de las autoridades municipales;</p> <p>"V. Tramitar los procedimientos y formular dictamen en los casos de municipalización de servicios, nulidad, caducidad, rescisión, rescata y renovación de contratos, licencias y concesiones administrativas;</p> <p>"VI. Tramitar y llevar el control de denuncias de terrenos municipales;</p> <p>"VII. Recopilar la documentación e información necesarias para acreditar la existencia de la causa de utilidad pública, cuando el Ayuntamiento pretenda solicitar la expropiación de un bien;</p> <p>"VIII. Tener a su cargo el archivo del Municipio, así como una colección ordenada y anotada de leyes, decretos, reglamentos, circulares y órdenes, relativas a los distintos ramos de la administración municipal;</p> <p>"IX. Auxiliar al Presidente Municipal en las funciones de Registro Civil y con autorización del Ejecutivo del Estado, asistirlo en ellas; llevar los trámites necesarios para que aquél otorgue dispensa de edad y para que supla el consentimiento de quienes deben otorgarlo a fin de que contraigan matrimonio los menores de edad;</p>	<p>informe que exprese el número y asunto de cada expediente que haya pasado a la Comisión, los despachos en el mes anterior y el total de los pendientes;</p> <p>"V. Observar y hacer cumplir debidamente el Reglamento de la Secretaría, procurando el pronto y eficaz despacho de los asuntos, y</p> <p>"VI. Las demás que le señale el Reglamento -- que al efecto formule el Ayuntamiento".</p>	<p>"IV. Asistir a las sesiones del Ayuntamiento o Junta Municipal, dando cuenta en ellas con los asuntos y redactar las minutas de las actas de las sesiones, cuidando de que, una vez aprobadas, se asienten en el libro respectivo;</p> <p>"V. Hacer constar en los expedientes los acuerdos que recaigan, firmándolos con el Presidente;</p> <p>"VI. Formar expediente con todos los asuntos que se presenten, cuidando de foliar y de rubricar cada una de sus hojas;</p> <p>"VII. Firmar con el Presidente las actas de las sesiones y la correspondencia oficial, cuidando de que ésta sea despachada y expedida sin delay;</p> <p>"VIII. Tener ordenado y bien conservado el archivo con arreglo al reglamento interior y a los acuerdos del Cuerpo y cuidar de que todos los libros se lleven en debida forma;</p> <p>"IX. Ejercer las demás atribuciones que les señalen los reglamentos y acuerdos de la Corporación".</p>	<p>"V. Expedir, previo acuerdo del Presidente Municipal, copias certificadas de los documentos y constancias del Archivo, con excepción de las relativas a los actos del Registro Civil cuya expedición estará a cargo de los Oficiales del Registro Civil, quienes dependerán de la Dirección del Registro Civil del Estado;</p> <p>"VI. Llevar el archivo de la municipalidad;</p> <p>"VII. Presentar en la primera Sesión de cada mes, relación del número y contenido de los expedientes que hayan pasado a comisión, mencionando cuáles fueron resueltos en el mes anterior y cuáles son los pendientes;</p> <p>"VIII. Observar y hacer cumplir debidamente los reglamentos del Ayuntamiento, procurando el pronto y eficaz despacho de los asuntos, y</p> <p>"IX. La demás que les señalen la presente Ley, los Reglamentos Municipales o le asignen el Ayuntamiento o el Presidente Municipal".</p>

FACULTADES DEL SECRETARIO			
CHIHUAHUA	BAJA CALIFORNIA	CAMPECHE	MORELOS
<p>"X. Formular la lista de personas que estén en aptitud de ser nombradas por el Ayuntamiento como miembros del Consejo Local de Teles;</p> <p>"XI. Coordinar las actividades de las juntas municipales y las comisarías de policía y comunicarle los acuerdos y órdenes del Presidente Municipal y del Ayuntamiento;</p> <p>"XII. Atender las consultas sobre interpretación de leyes, reglamentos o circulares que deban aplicar la autoridades municipales y auxiliar a las demás dependencias del Municipio en la atención de los juicios de amparo que promuevan;</p> <p>"XIII. Intervenir en aquellas cuestiones que se refieran al cumplimiento de las leyes federales o del Estado, particularmente en lo que se refiere al Servicio Militar Nacional, a la materia electoral, al registro o vigilancia de extranjeros y a la vigilancia y cuidado de los templos o actos del culto religioso;</p> <p>"XIV. Reunir los datos necesarios para la elaboración de los informes que el Presidente Municipal deba rendir al Ayuntamiento y a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado, y</p> <p>"XV. Las demás que le encomienda las leyes, reglamentos y manuales de organización".</p>			

EL TESORERO.

EL MUNICIPIO CUENTA CON SU PROPIA HACIENDA, QUE ESTARÁ ADMINISTRADA LIBREMENTE DENTRO DEL MARCO JURÍDICO PREVISTO EN LA LEY. PARA TAL EFECTO, LA TESORERÍA MUNICIPAL ES EL ÓRGANO DE RECAUDACIÓN DE LOS INGRESOS Y EL ENCARGADO DE EFECTUAR LAS EROGACIONES. ESTA DEPENDENCIA MUNICIPAL ESTÁ A CARGO DE UN TESORERO, QUIEN, COMO TODOS LOS FUNCIONARIOS MUNICIPALES DEBE CUMPLIR DETERMINADOS REQUISITOS:

REQUISITOS PARA SER TESORERO MUNICIPAL	
MORELOS	MICHOACAN
<p>"Artículo 76. Para ser Tesorero Municipal se requiere:</p> <p>"I. No ser miembro de Ayuntamiento;</p> <p>"II. Ser ciudadano en ejercicio de sus derechos civiles y políticos;</p> <p>"III. Haber observado buena conducta y no estar procesado ni sentenciado por delitos graves;</p> <p>"IV. Tener los conocimientos suficientes para poder desempeñar el cargo;</p> <p>"V. Caucionar el manejo de los fondos municipales, y</p> <p>"VI. En los ayuntamientos con población superior a los 50,000 habitantes, ser Contador Público o tener una carrera similar".</p>	<p>"Artículo 65. Para ser Tesorero se requiere:</p> <p>"I. Ser mayor de 25 años;</p> <p>"II. Ser mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles y no ser ministro de algún culto religioso;</p> <p>"III. Ser de notoria buena conducta y tener conocimientos en materia hacendaria y nociones de contabilidad, y</p> <p>"V. Las demás que le señale el reglamento respectivo".</p>

EL TESORERO ES NOMBRADO POR EL AYUNTAMIENTO A PROPUESTA DEL PRESIDENTE MUNICIPAL, EN FORMA INDIVIDUAL O POR TERNAS, SEGÚN LO ESTIPULE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL.

EN EL SIGUIENTE CUADRO COMPARATIVO, DE UNA MANERA GENERAL SE EXPONEN LAS FACULTADES DE ESTE FUNCIONARIO:

FACULTADES DEL TESORERO MUNICIPAL			
OAXACA	MICHOACAN	MORELOS	VERACRUZ
<p>"Artículo 74. Son facultades y obligaciones de los Tesoreros:</p> <p>"I. Recaudar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que correspondan al Municipio de conformidad con la Ley de Ingresos Municipales, así como las participaciones que por Ley o convenio le correspondan al Municipio en el rendimiento de impuestos federales y estatales;</p> <p>"II. Vigilar el cumplimiento de las Leyes, Reglamentos y demás disposiciones fiscales;</p> <p>"III. Llevar al corriente el padrón fiscal municipal y practicar revisiones y auditorías a causantes;</p> <p>"IV. Formular mensualmente el estado de origen y aplicación de los recursos materiales;</p> <p>"V. Ejercer la facultad económica coactiva conforme a las Leyes y Reglamentos vigentes;</p> <p>"VI. Ejercer el Presupuesto de Egresos y efectuar los pagos invariablemente en forma mencionada, con el Presidente Municipal y el Regidor de Hacienda de acuerdo con los presupuestos aprobados;</p>	<p>"Artículo 67. Son facultades y obligaciones del Tesorero Municipal las siguientes:</p> <p>"I. Recaudar los impuestos, contribuciones especiales, derechos, productos y aprovechamientos, que correspondan al municipio, de conformidad con la Ley de Ingresos Municipales, así como las participaciones que por ley o convenio le correspondan al municipio en el rendimiento de impuestos federales y estatales;</p> <p>"II. Cuidar que el cobro de los ingresos municipales se haga en su debida oportunidad;</p> <p>"III. Vigilar el cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás disposiciones fiscales aplicables;</p> <p>"IV. Practicar el último día de cada mes, la cuenta del mismo para su cierre y revisión por el Síndico, el Presidente y para autorización del Ayuntamiento e informe al Ayuntamiento y al Contador General de Gastos de los primeros diez días del mes siguientes;</p> <p>"V. Programar y presentar anualmente</p>	<p>"Artículo 79. Son atribuciones de los Tesoreros Municipales, las siguientes:</p> <p>"I. La recaudación, guarda y vigilancia de los fondos municipales;</p> <p>"II. Cuidar de la puntualidad de los cobros, de la exactitud de las liquidaciones, de la prontitud en el despacho de los asuntos de su competencia y del buen orden y debida comprobación de las cuentas de ingresos y egresos;</p> <p>"III. Vigilar que la contabilidad se lleve al día y en forma clara y precisa con arreglo a la técnica contable;</p> <p>"IV. Llevar por sí mismo la caja de la Tesorería cuyos valores estarán siempre bajo su inmediata custodia y exclusiva responsabilidad;</p> <p>"V. Proporcionar oportunamente al Ayuntamiento todos los datos e informes que sean necesarios para la formulación del presupuesto de egresos y del proyecto de Ley de Ingresos Municipales, vigilando que dichos ordenamientos se ajusten</p>	<p>"Artículo 70. El Tesorero Municipal será nombrado por el Ayuntamiento y tendrá las siguientes atribuciones;</p> <p>"I. Recaudar, administrar, concentrar, custodiar, vigilar y situar los fondos provenientes de la ejecución de la Ley de Ingresos Municipales; así como otros conceptos que deba percibir el Municipio por cuenta propia o ajena.</p> <p>"II. Dirigir las labores de la Tesorería y hacer que los empleados cumplan con sus deberes;</p> <p>"III. Tener voz informativa en la formación y discusión de los presupuestos;</p> <p>"IV. Informar al Ayuntamiento de los derechos que tenga a su favor el fisco municipal, para que sean ejercitados o deducidos por el Síndico;</p> <p>"V. Cuidar de que los cobros se hagan con exactitud y oportunidad, siendo responsable de las pérdidas que se originen por falta de ellos, en los casos que no haya exigido el pago conforme a la facultad económica coactiva, sin causa justificada;</p>

FACULTADES DEL TESORERO MUNICIPAL

OAXACA	MICHOACAN	MORELOS	VERACRUZ
<p>"VII. Organizar y llevar la contabilidad del Municipio y las estadísticas financieras del mismo;</p> <p>"VIII. Pagar la nómina al personal que labora en el Municipio;</p> <p>"IX. Elaborar y someter a la aprobación del ayuntamiento, el Presupuesto de Ingresos y Egresos, y</p> <p>"X. Las demás que se señalen las Leyes y Reglamentos."</p>	<p>los ingresos y egresos y presentarlos al Ayuntamiento a través del Presidente Municipal;</p> <p>"VI. Hacer los pagos de acuerdo con el presupuesto de egresos y las órdenes que recibía, en la inteligencia de que salvo los correspondientes a sueldos, no podrán hacer ningún otro sin orden del Ayuntamiento o del Presidente Municipal;</p> <p>"VII. Proponer al Presidente Municipal el nombramiento o remoción de los empleados a sus órdenes;</p> <p>"VIII. Cuidar que los empleados que manejen los fondos del municipio caucionen debidamente su manejo;</p> <p>"IX. Organizar y llevar la contabilidad del municipio y las estadísticas financieras del mismo;</p> <p>"X. Llevar la administración y control de los mercados, rastro y otros servicios;</p> <p>"XI. Intervenir con el Síndico en juicios de carácter fiscal que se ventilen ante cualquier tribunal, cuando tengan interés la hacienda pública municipal;</p> <p>"XII. Efectuar auditorías a caudales y garantizar el interés fiscal municipal;</p> <p>"XIII. Pagar la nómina del personal que labora en el gobierno municipal, y</p>	<p>ten a las disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal y de los reglamentos respectivos;</p> <p>"VI. Cuidar que las multas impuestas por las autoridades municipales ingresen a la Tesorería;</p> <p>"VII. Cerrar oportunamente las cuentas del Ayuntamiento;</p> <p>"VIII. Proponer al Ayuntamiento las medidas o disposiciones que tiendan a mejorar la hacienda pública del municipio;</p> <p>"IX. Dar pronto y exacto cumplimiento a los acuerdos, órdenes y disposiciones del Ayuntamiento que le sean comunicados en los términos de esta Ley;</p> <p>"X. Presentar mensualmente al Ayuntamiento el corte de caja de la Tesorería para los efectos consiguientes;</p> <p>"XI. Resolver y contestar oportunamente las observaciones que haga la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado;</p> <p>"XII. Cuidar que los asuntos de la Tesorería se despachen y llevar a efecto con oportunidad y eficacia requeridos para el debido cumplimiento de sus funciones;</p> <p>"XIII. Comunicar al Presidente Municipal las faltas oficiales en que incurran los</p>	<p>"VI. Pagar las primas relativas a las fianzas a que se contrae el artículo 109 de esta Ley;</p> <p>"VII. Presentar el día primero de cada mes el corte de caja del movimiento de caudales del mes anterior, con la intervención de la Comisión de Hacienda. De este documento remitirán una copia a la Legislatura del Estado.</p> <p>"VIII. Presentar al Ayuntamiento, dentro de los primeros quince días de cada mes, la cuenta del anterior para su glosa preventiva, debiendo aquélla remitirse al Departamento de Glosa de la Legislatura del Estado dentro de los quince días siguientes;</p> <p>"IX. Remitir dentro de los tres primeros meses de cada año al Departamento de Glosa de la Legislatura, los padrones de todos los arbitrios sujetos a pagos periódicos;</p> <p>"X. Proporcionar todos los informes que el Ayuntamiento o alguno de sus miembros solicite;</p> <p>"XI. Informar al Ayuntamiento, sobre los inconvenientes o dificultades que ofrezca en la práctica, el coro de impuestos, manifestando su opinión sobre el particular;</p> <p>"XII. Proponer el nombramiento, revocación o cese de los empleados a sus órdenes;</p> <p>"XIII. Proponer al Ayuntamiento, para su aprobación el Reglamento Interior de la Tesorería, y</p> <p>"XIV. En general todas las demás que tiendan a</p>

FACULTADES DEL TESORERO MUNICIPAL			
OAXACA	MICHOACAN	MORELOS	VERACRUZ
	<p>"XIV. Las demás que señalen las leyes y reglamentos vigentes."</p>	<p>empleados de su dependencia;</p> <p>"XIV. Cuidar bajo su responsabilidad del arreglo y conservación del archivo, mobiliario y equipo de las oficinas de la Tesorería Municipal;</p> <p>"XV. Formar la cuenta pública municipal en los primeros quince días del mes de enero de cada año para los efectos legales relativos;</p> <p>"XVI. Efectuar los pagos presupuestados, previo acuerdo del Presidente Municipal o del Ayuntamiento, en su caso;</p> <p>"XVII. Informar oportunamente al Presidente Municipal sobre las partidas que estén próximas a agotarse, para los efectos que procedan;</p> <p>"XVIII. Integrar y tener al día el padrón municipal, y</p> <p>"XIX. Las demás que le asignen esta Ley, la ley de hacienda municipal y reglamentos en vigor."</p>	<p>regularizar el trabajo de la oficina y a la fácil y legal comprobación de sus operaciones."</p>

8. LAS COMISIONES DE GOBIERNO.

EN LA TOTALIDAD DE LAS LEYES MUNICIPALES DE LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA SE CONTEMPLA EL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN A BASE DE COMISIONES. ESTO ES, QUE SE DIVIDEN PARA SU ATENCIÓN LAS DIVERSAS RAMAS ADMINISTRATIVAS Y SE ENCARGAN TALES COMISIONES A LOS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO. BAJO SU RESPONSABILIDAD, VIGILANCIA Y CONTROL QUEDAN ESAS ÁREAS DE LA GESTIÓN MUNICIPAL.

EN LAS DIVERSAS LEYES ANALIZADAS ENCONTRAMOS CONTEMPLADAS LAS SIGUIENTES COMISIONES:

- DE HACIENDA Y PATRIMONIO MUNICIPAL.
- DE GOBERNACIÓN Y REGLAMENTOS.
- DE EDUCACIÓN, RECREACIÓN, CULTURA, ACTOS CÍVICOS Y FOMENTO DEPORTIVO.
- DE POLICÍA SEGURIDAD PÚBLICA Y PREVENCIÓN SOCIAL.
- DE TRÁNSITO Y VIALIDAD.
- DE SALUD Y ASISTENCIA PÚBLICA.
- DE COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS.

- DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, FRACCIONAMIENTOS, LICENCIAS Y REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA.
- DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y JUNTAS DE MEJORAMIENTO.
- DE RESERVAS ECOLÓGICAS Y LIMPIEZA PÚBLICA.
- DE FOMENTO AGROPECUARIO.
- DE COMERCIO, CENTRALES DE ABASTO, MERCADOS Y RASTROS.
- DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO.
- DE ORNATO, PARQUES, JARDINES Y ALUMBRADO.
- DEL REGISTRO CIVIL, PANTEONES Y RECLUTAMIENTO.

POR DISPOSICIÓN DE LAS LEYES ORGÁNICAS MUNICIPALES, EN GENERAL, SE ASIGNAN LAS COMISIONES MÁS DELICADAS AL PROPIO PRESIDENTE MUNICIPAL, COMO SON LA DE GOBERNACIÓN Y REGLAMENTOS, Y LA DE POLICÍA, SEGURIDAD PÚBLICA Y PREVENCIÓN SOCIAL, ENTRE OTRAS.

LA COMISIÓN DE HACIENDA GENERALMENTE LA PRESIDE EL SÍNDICO Y EL RESTO DE LAS COMISIONES LAS DIRIGEN LOS REGIDORES SEGÚN LES SEAN ASIGNADAS.

DESDE LUEGO QUE LAS PROPIAS NECESIDADES MUNICIPALES, -
ASÍ COMO LOS RECURSOS CON QUE SE CUENTEN, DETERMINARÁN EL NÚME
RO O TIPO DE COMISIONES DE ADMINISTRACIÓN. MUCHOS MUNICIPIOS-
TIENE SOLAMENTE LAS INDISPENSABLES Y EN NÚMERO MUY REDUCIDO.

UN EJEMPLO RELEVANTE EN CUANTO A LO ACUCIOSO DE LA RE-
GLAMENTACIÓN DE LAS COMISIONES LO REPRESENTA LA LEY ORGÁNICA -
DE VERACRUZ, QUE EN EL APARTADO CORRESPONDIENTE SEÑALA:

LEY ORGANICA MUNICIPAL DE VERACRUZ

"Artículo 44. Son atribuciones de las Comisiones para la atención de los servicios públicos:

- "I. Formular y proponer al Ayuntamiento, un programa para la atención del servicio público de que se trate;
- "II. Supervisar que el servicio público se preste con eficiencia;
- "III. Vigilar la exacta aplicación de los recursos económicos destinados a la -- prestación del servicio;
- "IV. Promover ante los ciudadanos, lo conducente al mejoramiento del servicio;
- "V. Informar al Ayuntamiento cuando haya concurrencia de funciones en virtud de -- que el servicio lo prestan, además el Estado o la Federación;
- "VI. Proponer al Ayuntamiento el presupuesto de gastos necesarios para la mejor -- prestación del servicio, y
- "VII. Vigilar la aplicación del Reglamento correspondiente; proponiendo reformas al Ayuntamiento cuando las considere necesarias.

"Artículo 45. Son atribuciones de la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal:

- "I. Inspeccionar las labores de la Tesorería y dar cuenta al Ayuntamiento de cual -- quier irregularidad que notare en sus operaciones;
- "II. Vigilar que la recaudación en todos los ramos que forman la Hacienda Municip -- al, se haga con la eficacia debida y con apego a la Ley y que la distribución de -- los productos sea conforme a las partidas del presupuesto de egresos respectivo;
- "III. Revisar los Cortes de Caja mensuales de la Tesorería Municipal y firmarlos;
- "IV. Formular los planes de arbitrios y los presupuestos de egresos, para present --arlos al Ayuntamiento en su oportunidad;
- "V. Examinar las cuentas que presenten las demás Comisiones, emitiendo el dicta --men correspondiente;
- "VI. Revisar las cuentas que debe rendir la Tesorería y presentarlas al Ayunta -- miento con las observaciones que juzgue convenientes;
- "VII. Vigilar la debida actualización del inventario de los bienes y derechos del -- Municipio;
- "VIII. Vigilar que las adquisiciones y transmisión de bienes o derechos municipa -- les, se realicen en los términos de esta Ley y demás disposiciones relativas; y

COMISIONES MUNICIPALES

LEY ORGANICA MUNICIPAL DE VERACRUZ

"IX. Promover lo conducente al mejoramiento de la Hacienda y el Patrimonio Municipal.

"Artículo 46. Son atribuciones de la Comisión de Educación, Recreación, Cultura, Ac-
tos Cívicos y Fomento Deportivo:

"I. Visitar con la mayor frecuencia posible, los establecimientos de enseñanza, -
cuidando de que respondan a su objeto y que se observen en ellos todas las disposi-
ciones que consignen las leyes y reglamentos relativos;

"II. Cuidar el cumplimiento de la obligación de que asistan a las escuelas los ni-
ños en edad escolar;

"III. Promover cuanto estime conveniente para el mejoramiento de la instrucción -
pública;

"IV. Promover la realización de actividades recreativas y culturales, procurando
en todas ellas la participación popular;

"V. Vigilar el estricto cumplimiento al calendario cívico;

"VI. Promover el deporte municipal, procurando la realización de competencias y
el apoyo a quienes se distinguen en la práctica del deporte; y

"VII. Proponer la creación de becas, para estudiantes sobresalientes de escasos
recursos según las posibilidades económicas del Ayuntamiento.

"Artículo 47. Son atribuciones de la Comisión de Policía y Prevención Social:

"I. Impedir los juegos prohibidos por la Ley y vigilar que los permitidos se ins-
talen en lugares públicos con la autorización correspondiente;

"II. Prevenir la comisión de actos ilícitos y coadyuvar con las autoridades compe-
tentes en su investigación y persecución;

"III. Proponer normas reglamentarias para el funcionamiento de los teatros y cen-
tros de diversión, en que se apliquen éstas procurando que no se ofrezcan al públi-
co espectáculos que ofendan la moral y buenas costumbres y que no se produzcan alte-
raciones del orden público;

"IV. Prevenir e impedir la prostitución y la vagancia;

"V. Cuidar que las cárceles se conserven en estado higiénico y de seguridad;

"VI. Vigilar que los alimentos que se den a los presos sean sanos y en cantidad -
suficiente, poniendo el visto bueno a las papeletas que diariamente expida el direc-
tor, para el número de raciones que deban administrarse conforme al número de pres-
sos y empleados;

"VII. Oír las quejas de los presos y atenderlas en términos de justicia, trato hu-
manitario, higiene y salud;

"VIII. Vigilar que no se permita el acceso de los menores de edad a los estableci-
mientos no aptos para aquéllos o sitios donde se presenten espectáculos que no sean
apropiados para menores;

"IX. Hacer que se cumplan los reglamentos relativos, guardando la paz, la tranqui-
lidad y el orden público; y

"X. Apoyar a las demás Comisiones para el mejor desempeño de sus funciones.

COMISIONES MUNICIPALES

LEY ORGANICA MUNICIPAL DE VERACRUZ

"Artículo 48. Son atribuciones de la Comisión de Tránsito y Vialidad:

"I. Intervenir en la planeación de los servicios de vigilancia y control de tránsito de vehículos;

"II. Promover acciones de vialidad tendientes a la protección de los peatones; y

"III. Gestionar la instalación de señalamientos, nomenclatura vial, y áreas de estacionamiento de vehículos.

"Artículo 49. Son atribuciones de la Comisión de Salud y Asistencia Pública:

"I. Proponer la creación y fomento de establecimientos de asistencia pública, con ser y mejorar los existentes y favorecer la beneficencia privada;

"II. Promover el establecimiento de centros de integración, adaptación y tratamiento juvenil;

"III. Inspeccionar los hospitales, cuidando de que se asista con eficiencia a los enfermos; que los empleados cumplan con sus deberes; que los alimentos y medicinas proporcionados a los enfermos, sean de buena calidad, en cantidad suficiente y conforme a las prescripciones del facultativo y disposiciones reglamentarias;

"IV. Opinar sobre las condiciones de salubridad de las construcciones y los giros comerciales;

"V. Procurar la creación de asilos y casas hogar;

"VI. Cuidar de la buena calidad de los alimentos y bebidas que se expenden, impidiendo la venta de víveres y substancias en estado de descomposición;

"VII. Auxiliar en las campañas de vacunación;

"VIII. Vigilar, de acuerdo con las Autoridades Sanitarias, los establecimientos e industria: insalubre o peligrosas;

"IX. Colaborar con las autoridades respectivas, para impedir la propagación de las epidemias y plagas; y

"X. Disponer lo necesario para que en los teatros, templos, escuelas y demás edificios de uso público, se observen las disposiciones sanitarias.

"Artículo 50. Son atribuciones de la Comisión de Comunicaciones y Obras Públicas:

"I. Proponer la nomenclatura de las calles, plazas, jardines y paseos públicos, - procurando que no se empleen nombres de personas que aún vivan, mandar fijar las - - plazas correspondientes, exigir a los propietarios de fincas urbanas la numeración progresiva de éstas y dar al Registro Público de la Propiedad y a las oficinas recaudadoras de contribuciones, el aviso de los cambios acordados en las numeraciones de las casas y denominaciones de las calles;

"II. Procurar y cuidar la pavimentación, embanquetado, nivelación y apertura de - - calles y plazas;

"III. Promover la conservación de edificios y monumentos municipales;

"IV. Inspeccionar la construcción de toda clase de obras materiales propiedad del Municipio, intervenir en la formulación de los presupuestos respectivos y dictaminar acerca de los que se presenten;

"V. Inspeccionar la construcción de edificios públicos, a fin de garantizar su seguridad y alineación respecto de los contiguos;

COMISIONES MUNICIPALES

LEY ORGANICA MUNICIPAL DE VERACRUZ

"VI. Procurar la construcción de puentes, acueductos, presas y la creación, conservación y mejoramiento de toda clase de vías de comunicación dentro del Municipio;

"VII. Auxiliar a las autoridades federales y estatales en la conservación del patrimonio histórico y cultural; y

"VIII. Apoyar a las Juntas de Mejoramiento en todos los asuntos de su competencia.

"Artículo 51. Son atribuciones de la Comisión de Asentamientos Humanos, Fraccionamientos, Licencias y Regulación de la Tenencia de la Tierra:

"I. Vigilar el estricto cumplimiento de las disposiciones del Título Noveno de esta Ley y sus demás disposiciones aplicables;

"II. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de fusión, subdivisión, relotificación y fraccionamiento de terrenos; y

"III. Procurar que las licencias del uso del suelo se apeguen a las disposiciones legales respectivas.

"Artículo 52. Son atribuciones de la Comisión de Participación Ciudadana y Juntas de Mejoramiento:

"I. Promover y organizar la participación ciudadana en las actividades del Ayuntamiento;

"II. Apoyar a las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, y

"III. Apoyar las acciones de los Comités o Patronatos que constituyan los vecinos, para la realización de obras de beneficio colectivo.

"Artículo 53. Son atribuciones de la Comisión de Reservas Ecológicas y Limpieza Pública:

"I. Presentar a la consideración del Ayuntamiento, los espacios que deben ser declarados como reservas ecológicas, del Municipio, y obtener en su caso, la declaración legal correspondiente;

"II. Procurar la eficaz conservación, el mejoramiento y el aprovechamiento socialmente racional de los recursos naturales, proponiendo al Ayuntamiento las medidas que estime necesarias para lograrlos;

"III. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales que tengan por objeto evitar;

- a) La contaminación de la atmósfera por humos, polvos y gases;
- b) El azolvamiento y contaminación en general de los cursos y cuerpos de agua;
- c) La descarga inadecuada de aguas residuales domésticas e industriales;
- d) La utilización de técnicas pesqueras nocivas;
- e) La degradación, erosión y contaminación de los suelos;
- f) La recolección, transporte y operación inadecuados de desechos sólidos;
- g) Las afectaciones a la salud pública por diversos contaminantes;

COMISIONES MUNICIPALES

LEY ORGANICA MUNICIPAL DE VERACRUZ

- h) La disminución o extinción de especies de la flora y fauna por inadecuada explotación, exposición a substancias degradantes o negligencias;
- i) Las modificaciones nocivas a la topografía y la alteración del flujo natural de las aguas;
- j) Las alteraciones de áreas naturales de belleza escénica;
- k) La contaminación auditiva y visual.

"V. Denunciar ante las autoridades judiciales competentes cuando se lleven a cabo algunas de las actividades señaladas en la fracción anterior que puedan considerarse constitutivas de delito;

"VI. Proponer al Ayuntamiento, auxiliado por las instituciones federales, estatales y de investigación que correspondan, las medidas en material ecológica que deba contener el Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Rural mediante el cual se determinarán las acciones y la coordinación necesaria para atender ese problema;

"VII. Inspeccionar el cumplimiento de las medidas dictadas por los gobiernos Federal y Estatal en esta materia;

"VIII. Difundir la problemática ecológica a nivel municipal, así como las medidas que podrán adoptarse con la participación comunitaria, a fin de establecer una conciencia social en la población;

"IX. Vigilar la óptima aplicación de los sistemas de recolección y tratamiento de basura;

"X. Promover y vigilar la adecuada limpieza de las vías urbanas, los parques, -- las áreas públicas de reunión; y

"XI. Operar los rellenos sanitarios y plantas de tratamiento de basura.

"Artículo 54. Son atribuciones de la Comisión de Fomento Agropecuario:

"I. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales que señalan obligaciones al Ayuntamiento en material de tierras, bosques, minas y aguas;

"II. Impulsar el desarrollo y mejoramiento de las actividades agropecuarias;

"III. Informar a las autoridades agrarias cuando éstas lo requieran, de las parcelas ejidales que sean dadas en arrendamiento, y de las que permanezcan abandonadas o sin cultivo;

"IV. Informar al Presidente del Comité Directivo y del Distrito de Temporal o su equivalente, del uso indebido del agua en los sistemas de riego; así como la existencia de tierras ociosas;

"V. Fomentar, solicitar y proporcionar, a través del auxilio de las dependencias gubernamentales federales, estatales y municipales, asesoría agropecuaria a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios;

"VI. Fomentar en el Municipio, atendiendo a la actividad que predomine, la producción agrícola, ganadera, forestal, frutícola, apícola y pesquera para procurar el uso de los recursos naturales en la forma más productiva y razonable;

"VII. Coadyuvar en el establecimiento de centros de capacitación y organización rural para proporcionar cursos intensivos que permitan a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, utilizar positivamente los avances de la tecnología;

"VIII. Evitar y denunciar la tala ilegal de bosques;

COMISIONES MUNICIPALES

LEY ORGANICA MUNICIPAL DE VERACRUZ

"IX. Emitir opinión fundada ante el Delegado Forestal respecto al derribo o desrame de árboles en lugares públicos, urbanos o rurales, con la aprobación del Presidente Municipal; y

"X. Recabar del Delegado Forestal, previa solicitud fundada y aprobado en sesión de Cabildo, autorización para el derribo o desrame de árboles en lugares públicos, urbanos y rurales que sean necesarios para obras públicas del Ayuntamiento o seguridad de las personas.

"Artículo 55. Corresponde a la Comisión de Comercio, Centrales de Abasto, Mercados y Rastros:

"I. Proponer al Ayuntamiento las medidas que estime, necesarias para evitar la carestía de los artículos de primera necesidad y las franquicias tendientes a lograr ese objeto, así como las medidas correctivas necesarias;

"II. Cuidar que en los mercados y plazas no se altere el orden, procurando la mejor y más cómoda colocación de los vendedores;

"III. Vigilar que el manejo de alimentos y bebidas se haga en los lugares y formas adecuadas; que las centrales de abastos y mercados reúnan las condiciones higiénicas necesarias;

"IV. Vigilar que no se cometan fraudes en el peso, medida y precio de las mercancías; y

"V. Hacer cumplir las disposiciones especiales sobre el ramo.

"Artículo 56. Son atribuciones de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado:

"I. Procurar y vigilar la administración y servicio de la distribución del agua potable;

"II. Cuidar de la conservación y limpieza de las fuentes y lavaderos públicos;

"III. Promover el establecimiento de sistemas de recolección de aguas residuales y en su caso, el tratamiento de dichas aguas para su posible utilización; y

"IV. Procurar la desecación de pantanos y ciénegas, y dar corriente a las aguas estancadas e insalubres.

"Artículo 57. Son atribuciones de la Comisión de Ornato, Parques, Jardines y Alumbrado:

"I. Conservar y mejorar el alumbrado público;

"II. Procurar y vigilar la adecuada contratación del alumbrado público;

"III. Promover acciones, entre los vecinos, para el mejoramiento y conservación de los parques y jardines;

"IV. Dictaminar sobre los proyectos de obras de mejoramiento y conservación del patrimonio urbano; y

"V. Inspeccionar la conservación y mejoramiento de las calles y parajes públicos y privados.

COMISIONES MUNICIPALES

LEY ORGANICA MUNICIPAL DE VERACRUZ

"Artículo 58. Son atribuciones de la Comisión del Registro Civil, Panteones y Reclutamiento:

"I. Vigilar el estricto cumplimiento de las disposiciones legales en materia de Registro Civil;

"II. Realizar acciones tendientes a la regularización de las actas del Registro Civil, entre los vecinos del Municipio;

"III. Vigilar que en los cementerios se cumpla con las disposiciones sanitarias; y

"IV. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones aplicables al reclutamiento de los jóvenes en edad para el servicio militar.

"Artículo 59. Son atribuciones de la Comisión de Gobernación, Reglamentos y Circulares:

"I. Vigilar el debido trámite de la documentación oficial del Ayuntamiento;

"II. Proponer la expedición de los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general;

"III. Proponer al Ayuntamiento las reformas que resulten necesarias para la actualización de los reglamentos y circulares;

"IV. Divulgar el contenido de los reglamentos, y circulares y sus reformas;

"V. Dar a conocer los bandos solemnes; y

"VI. Formular circulares que tiendan a evitar la crueldad a los animales."

9. LOS AUXILIARES DEL GOBIERNO MUNICIPAL.

DEBEMOS DISTINGUIR DIVERSAS CALIDADES DE AUXILIARES -- DEL GOBIERNO DEL MUNICIPIO. UNOS, LOS FUNCIONARIOS YA ENUNCIADOS, QUE NO FORMAN PARTE DEL AYUNTAMIENTO, COMO EL SECRETARIO, EL TESORERO, LOS DIRECTORES O JEFES DE DEPARTAMENTO, ETC.; COMO QUIERA QUE SEA QUEDAN CATALOGADOS COMO AUXILIARES DE LA GESTIÓN DEL AYUNTAMIENTO.

OTRA CATEGORÍA DE AUXILIARES DEL AYUNTAMIENTO SON LOS-
DELEGADOS, AGENTES O COMISARIOS. SU FUNCIÓN OBEDECE A LA DES-
CONCENTRACIÓN TERRITORIAL DEL MUNICIPIO. EN OTRO APARTADO DE-
ESTA OBRA SE ANALIZA A MAYOR DETALLE LA FUNCIÓN Y MECANISMO DE
DESIGNACIÓN DE ESTOS AUXILIARES DEL AYUNTAMIENTO MUNICIPAL, --
AQUÍ SOLAMENTE, POR VÍA DE EJEMPLO AGREGAMOS UN CUADRO COMPARA
TIVO DE SUS FUNCIONES.

POR CUANTO HACE A LOS EMPLEADOS Y DEMÁS TRABAJADORES -
AL SERVICIO DE LOS AYUNTAMIENTOS, COMO: OFICIALES ADMINISTRATI
VOS, SECRETARIOS, TÉCNICOS, POLICÍAS, BOMBEROS, ETC, SU SITUA-
CIÓN GENERALMENTE SE REGULA EN LAS LEYES DEL SERVICIO CIVIL DE
LOS RESPECTIVOS ESTADOS. EN UN CAPÍTULO DIVERSO DE ESTA OBRA,
SE EXPONE CON MAYOR AMPLITUD LA SITUACIÓN DE LOS TRABAJADORES
AL SERVICIO DEL MUNICIPIO.

AGENTES MUNICIPALES	
OAXACA	VERACRUZ
<p>"Artículo 60. Son facultades y obligaciones de los Agentes Municipales ... las siguientes:</p> <p>"I. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales dentro de la esfera de su competencia;</p> <p>"II. Ejecutar las resoluciones del Ayuntamiento en su circunscripción territorial;</p> <p>"III. Informar al Presidente Municipal de todos los asuntos relacionados con su cargo;</p> <p>"IV. Vigilar el orden público;</p> <p>"V. Actuar como Oficial del Registro Civil en su caso;</p> <p>"VI. Fungir como Agentes del Ministerio Público en los casos en que en su circunscripción territorial no exista éste o como coadyuvante de estas funciones en caso de que existan;</p> <p>"VII. Promover el establecimiento de servicios públicos;</p> <p>"VIII. Inscribir a los ciudadanos en el padrón Municipal;</p> <p>"IX. Actuar como Conciliador en los conflictos que se le presente;</p> <p>"X. Auxiliar a las Autoridades Federales, del Estado y del Municipio en el desempeño de sus atribuciones;</p> <p>"XI. Colocar en la campaña de alfabetización;</p> <p>"XII. Procurar por todo aquello que tienda a realizar el bienestar de la comunidad; y</p> <p>"XIII. Las demás que les señalen las Leyes, Reglamentos o acuerdos emanados del Ayuntamiento."</p>	<p>"Artículo 60. Los agentes municipales ... Tendrán todas las atribuciones que se requieren ... cuidando particularmente de:</p> <p>"I. Dar aviso inmediato al Ayuntamiento respectivo, de cualquier alteración en el orden público y de las medidas que hayan tomado para corregirla;</p> <p>"II. Formular y remitir al Ayuntamiento en el primer mes del año poderón de los habitantes de su demarcación, facilitando toda la información y datos estadísticos que les sean pedidos;</p> <p>"III. Expedir gratuitamente los certificados requeridos por el Encargado del Registro Civil y cualquier otra autoridad en ejercicio de sus funciones;</p> <p>"IV. Promover que en sus respectivas demarcaciones se establezcan los servicios públicos -- que requiera la comunidad;</p> <p>"V. Vigilar el cumplimiento del precepto de la enseñanza obligatoria;</p> <p>"VI. Dar parte a las autoridades de la aparición de cualquier calamidad pública, para que se tomen las medidas convenientes;</p> <p>"VII. Actuar por delegación con el ejercicio de las funciones, comisiones o encargos que el Ayuntamiento le encomiende;</p> <p>"VIII. Fungir como Auxiliar del Ministerio Público y de la Policía Judicial; y</p> <p>"IX. Nombrar los auxiliares necesarios para el desempeño de sus funciones."</p>

CAPITULO XI
ASPECTOS POLITICO-ELECTORALES
DEL MUNICIPIO

SUMARIO

1. Generalidades sobre los aspectos electorales del municipio. 2. Los partidos políticos y el municipio. 3. Etapas del proceso electoral municipal. 4. Calificación de las elecciones municipales. 5. Los recursos en materia electoral municipal. 6. La proporcionalidad en la integración de los ayuntamientos. 7. Elección de Delegados, Agentes o Comisarios.

1. GENERALIDADES SOBRE LOS ASPECTOS ELECTORALES DEL MUNICIPIO.

EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO PRESENTA UNA ESPECIAL COMPLEJIDAD EN EL ESTUDIO DE LOS ASPECTOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL MUNICIPIO. EN EFECTO, EXISTEN 31 LEYES ELECTORALES, CORRESPONDIENTES A CADA UNO DE LOS ESTADOS, SI BIEN DELINEADAS EN LOS ASUNTOS MUNICIPALES, BAJO LOS PRINCIPIOS QUE EN DICHA MATERIA ESTABLECE EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA.

NO OBSTANTE LAS DIFICULTADES ANOTADAS, PODEMOS ESTABLECER ALGUNAS LÍNEAS COMUNES O PROCESOS SEMEJANTES DERIVADOS DE LAS LEGISLACIONES ESTATALES.

ASÍ, POR EJEMPLO, CUESTIONES COMO LA INTEGRACIÓN DE LOS

ORGANISMOS ELECTORALES MUNICIPALES, LA CALIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN DE AYUNTAMIENTOS Y OTRAS ACTIVIDADES, SI BIEN TIENEN DIFERENCIAS, PODEMOS VÁLIDAMENTE CATALOGARLAS EN UNIDADES GENERALES QUE SEAN REPRESENTATIVAS DE LAS LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS.

POR OTRA PARTE, LA PARTICIPACIÓN CRECIENTE DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA ACTIVIDAD POLÍTICA MUNICIPAL, MERECE UBICAR Y ANALIZAR ADECUADAMENTE EL PAPEL QUE ÉSTOS TIENEN EN LOS PROCESOS QUE AHORA ANALIZAMOS.

2. LOS PARTIDOS POLITICOS Y EL MUNICIPIO.

ES INDUDABLE QUE LA VIDA DE LAS SOCIEDADES MODERNAS ESTÁ CADA VEZ MÁS VINCULADA AL PAPEL QUE EN ELLA JUEGAN LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ESTAS ORGANIZACIONES QUE CANALIZAN LOS ESFUERZOS DE LOS CIUDADANOS PARA ALCANZAR EL PODER Y DE ESTA MANERA INFLUIR EN LAS DECISIONES BÁSICAS DE LA PROPIA VIDA SOCIAL, SE PROYECTAN EN NUESTROS DÍAS COMO UNO DE LOS PUNTOS NEURÁLGICOS DE LA ACTIVIDAD POLÍTICA DE LOS GRUPOS HUMANOS.

ALGUNOS AUTORES SOSTIENEN QUE UN PARTIDO POLÍTICO ES -- "LA AGRUPACIÓN DE HOMBRES UNIDOS CON EL FIN DE PROMOVER, POR MEDIO DE SUS ESFUERZOS CONJUNTOS, EL INTERÉS NACIONAL SOBRE LA BASE DE ALGÚN PRINCIPIO (IDEOLÓGICO) PARTICULAR SOBRE EL QUE TODOS --

ELLOS COINCIDEN" (1). MAX WEBER AFIRMA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS "SON LAS FORMAS DE SOCIALIZAR, QUE DESCANSANDO EN UN RECLUTAMIENTO LIBRE, TIENEN COMO FIN PROPORCIONAR PODER A SUS DIRIGENTES Y OTORGAR POR ESE MEDIO A SUS MIEMBROS ACTIVOS, DETERMINADAS PROBABILIDADES IDEALES O MATERIALES" (2).

POR SU PARTE GEORGES BORDEAU DEFINE QUE UN PARTIDO POLÍTICO ES "... TODA AGRUPACIÓN DE INDIVIDUOS QUE PROFESANDO LOS MISMOS PUNTOS DE VISTA POLÍTICOS SE ESFUERZAN EN HACERLOS PREVALECER, INCORPORANDO A LA VEZ EL MAYOR NÚMERO POSIBLE DE CIUDADANOS Y BUSCANDO CONQUISTAR EL PODER; O, AL MENOS, INFLUIR EN SUS DECISIONES" (3).

POR OTRA PARTE, TANTO LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, COMO LAS LEYES ELECTORALES ESTATALES SEÑALAN QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS -- SON ENTIDADES DE INTERÉS PÚBLICO QUE TIENEN COMO FIN PROMOVER LA PARTICIPACIÓN DEL PUEBLO EN LA VIDA DEMOCRÁTICA, CONTRIBUIR A LA INTEGRACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN ESTATAL Y MUNICIPAL Y COMO ORGANIZACIONES DE CIUDADANOS, HACER POSIBLE EL ACCESO DE ÉSTOS AL EJERCICIO DEL PODER PÚBLICO, DE ACUERDO CON LOS PROGRAMAS, PRINCIPIOS E IDEAS QUE POSTULAN Y MEDIANTE EL SUFRAGIO LIBRE, SECRETO Y DIRECTO. (ART. 41 CONSTITUCIONAL)

POR LO QUE RESPECTA AL PAPEL QUE JUEGAN LOS PARTIDOS PO

(1) Burke's Writings and Speeches, Oxford 1934, Vol. II. p. 83

(2) L'Introduction du Régime Parlementaire en France, París, p. 145

(3) Burdeau Georges. "Tratado de Ciencias Políticas" Vol. II "Los Partidos Políticos" Universidad Nacional Autónoma de México. ENEP. Acatlán. 1986. ps. 24-25.

LÍTICOS DENTRO DEL PROCESO ELECTORAL, AFIRMA BORDEAU, QUE "NO SE CONCIBE MÁS VIDA POLÍTICA EFECTIVA SIN PARTIDOS POLÍTICOS" (4). - EN EFECTO, ÉSTOS SE HAN VUELTO TAN PODEROSOS ENTRE EL MISMO PODER Y LOS GOBERNADOS QUE APARECEN COMO EL MOTOR ESENCIAL DE LA DINÁMICA POLÍTICA DENTRO DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO.

DE ACUERDO A NUESTRO DERECHO POSITIVO, LOS PARTIDOS POLÍTICOS QUE TENGAN EL CARÁCTER DE NACIONALES Y ESTÉN DEBIDAMENTE REGISTRADOS CONFORME A LA LEY, PUEDEN PARTICIPAR EN LAS ELECCIONES ESTATALES Y MUNICIPALES. ASÍ LO DISPONE EL PÁRRAFO SEXTO DEL ARTÍCULO 41 CONSTITUCIONAL, AL IGUAL QUE EL ARTÍCULO 36 INCISO -- 1.F, DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.

AHORA BIEN, DENTRO DE ESTE MARCO DE IDEAS Y DESDE EL -- PUNTO DE VISTA TEÓRICO, CON BASE EN LAS CONSTITUCIONES ESTATALES-- Y EN SUS RESPECTIVAS LEYES ELECTORALES, SE PREVÉ LA POSIBILIDAD -- DE LA EXISTENCIA DE PARTIDOS POLÍTICOS "ESTATALES", SIEMPRE Y -- CUANDO REÚNAN LOS REQUISITOS QUE ESTABLEZCAN SUS ORDENAMIENTOS. -- SIN EMBARGO, EN LA PRÁCTICA, ENCONTRAMOS QUE ESTE TIPO DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS ESTATALES TIENEN EXISTENCIA SUMAMENTE LIMITADA Y PARCIAL, POR LO QUE EL PROCESO ELECTORAL MUNICIPAL HA QUEDADO SU PEDITADO, EN LA REALIDAD, A LA CONTIENDA DE PARTIDOS POLÍTICOS NA CIONALES.

A ESTE RESPECTO DEBO MENCIONAR LOS ESFUERZOS DE ALGUNAS AGRUPACIONES ESTATALES POR CONTITUIRSE EN VERDADEROS PARTIDOS POLITICOS, COMO ES EL CASO DE LA COCEI EN OAXACA; EL FRENTE CIVICO-POTOSINO Y ALGUNAS OTRAS ASOCIACIONES POLITICAS DE MENOR RELEVANCIA EN OTROS ESTADOS.

TAMBIÉN, SOBRE ESTA MATERIA, ES IMPORTANTE DESTACAR LA INSTITUCIÓN QUE POR ALGÚN TIEMPO ESTUVO VIGENTE EN EL ESTADO DE VERACRUZ, EN LO QUE PARECE LA MÁS CERCANA FIGURA A "UN PARTIDO POLÍTICO MUNICIPAL", QUE LA LEY ELECTORAL DE ESE ESTADO DENOMINABA "AGRUPACIÓN DE CIUDADANOS". ACLARO QUE ACTUALMENTE SE ENCUENTRAN DEROGADOS LOS ARTÍCULOS DE ESA LEY QUE REGULABAN ESTAS "AGRUPACIONES DE CIUDADANOS"; SIN EMBARGO, QUEDAN COMO PRECEDENTES, QUE AL PARECER NO FUNCIONARON, DE AGRUPACIONES CON PERSONALIDAD JURÍDICA, QUE PODÍAN CONTENDER EN ELECCIONES MUNICIPALES, AUN SIN PERTENECER A PARTIDOS POLITICOS NACIONALES O ESTATALES. (ART. 18, 19, 33, 34, 35 Y 36 LEY ELEC. VER. VIGENTE EN 1979).

CADA VEZ ES MÁS SIGNIFICATIVA LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS PARTIDOS POLITICOS NACIONALES EN LOS MUNICIPIOS, COMO SE PUEDE OBSERVAR EN EL CUADRO ANEXO.

**AYUNTAMIENTOS DE LA REPUBLICA Y SU PROCEDENCIA
ELECTORAL POR PARTIDO POLITICO**

ESTADO	NO. DE MPTOS.	PAN	PRI	PPS	PARM	PMS	PFCRN	PRD	CONSEJO MUNICIPAL
AGUASCALIENTES	9		9						
BAJA CALIFORNIA	4	2	2						
BAJA CALIFORNIA SUP	4		4						
CAMPECHE (*)	9		8						
COAHUILA	35	1	37						
COLIMA	10		10						
CHIAPAS	111		110						1
CHIHUAHUA	67		67						
DURANGO	39	1	36					2	
GUANAJUATO	46	1	43		1		1		
GUERRERO	75	2	56			1	1	11	4
HIDALGO	84		83		1				
JALISCO	124	2	120		1				
ESTADO DE MEXICO	121	1	118			2			
MICHOACAN	113	3	49		1			52	8
MORELOS	33		33						
NAYARIT	20		19						1
NUEVO LEON	51	2	47				1		1
OAXACA	570	6	538	1	7		3	14	1
PUEBLA	217	6	192	2	2		9	6	
QUERETARO	18		18						
QUINTANA ROO	7		7						
SAN LUIS POTOSI	56	3	53						
SINALOA	18	1	17						
SONORA	70		69						1
TABASCO	17		17						
TAMAULIPAS	43	1	40		2				
TLAXCALA	44	1	39				2		2
VERACRUZ	207	1	184	5	1	3	6		7
YUCATAN	106	1	102						3
ZACATECAS	56	1	55						
TOTALES:	2,387	36	2,162	8	16	6	24	85	29

Fuente: Formulado por el autor con datos obtenidos en la Secretaría de Gobernación, Dirección General de Gobierno. Información actualizada a julio de 1990.

(*) Se incluye el municipio de Escárceg., Campeche, que se creó en junio de 1990 y entrará en funciones en enero de 1991.

3. ETAPAS DEL PROCESO ELECTORAL MUNICIPAL.

PODEMOS DEFINIR AL PROCESO ELECTORAL MUNICIPAL COMO LA SERIE DE ACTOS, ACTIVIDADES, TAREAS Y DECISIONES QUE REALIZAN - LOS ORGANISMOS ELECTORALES, LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LOS CIUDADANOS, ENCAMINADOS A ELEGIR, MEDIANTE EL VOTO POPULAR, A LOS -- SERVIDORES PÚBLICOS QUE INTEGRARÁN LOS AYUNTAMIENTOS.

AHORA BIEN, ESTOS ACTOS, ACTIVIDADES, TAREAS Y DECISIONES QUE SE PRECISAN PARA LA ELECCIÓN DE AYUNTAMIENTOS, SE DAN - EN DIVERSAS ETAPAS, QUE SON: 1A.) LA PRIMERA ETAPA O DE PREPARACIÓN DE LOS COMICIOS, QUE CONLLEVA A SU VEZ, CUANDO MENOS: EL - REGISTRO DE ELECTORES, LA DESIGNACIÓN DE LOS ORGANISMOS POLÍTICO-ELECTORALES, EL REGISTRO DE CANDIDATOS, LA PREPARACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN NECESARIA PARA LOS COMICIOS (LISTADOS, BOLETAS DE VOTACIÓN, DOCUMENTOS VARIOS), LA INTEGRACIÓN DE CASILLAS, ETC.; 2A.) LA SEGUNDA ETAPA DE ESTE PROCESO SE INTEGRA CON LA JORNADA COMICIAL, O SEA, LA RECEPCIÓN FÍSICA DE LOS SUFRAGIOS Y LA REALIZACIÓN DE ESCRUTINIOS EL DÍA DE LA ELECCIÓN; 3A.) FINALMENTE, - UNA TERCERA ETAPA DEL PROCESO ELECTORAL SE CONSTITUYE CON LOS - ACTOS POSTERIORES A LA PROPIA VOTACIÓN, COMO SON EL CONTEO O -- CÁMPUTO DE LOS VOTOS, EL LEVANTAMIENTO DE LAS ACTAS Y DOCUMENTOS RELATIVOS A DICHA ELECCIÓN, EL REGISTRO Y ENTREGA DE LAS -- CONSTANCIAS DE MAYORÍA, LA CALIFICACIÓN DE LAS ELECCIONES MUNI-

CIPALES Y, FINALMENTE, LA TOMA DE POSESIÓN DE LOS CARGOS DE --
ELECCIÓN POPULAR MUNICIPAL.

- EL REGISTRO DE ELECTORES MUNICIPALES.

EL REGISTRO DEL ELECTORADO MUNICIPAL SE ENCUENTRA EN -
NUESTRO PAÍS COORDINADO CON LA PROPIA ENTIDAD FEDERATIVA A LA -
QUE PERTENECE EL MUNICIPIO Y CON LA FEDERACIÓN, TODA VEZ QUE TE
NEMOS UN SISTEMA DE CREDENCIAL ÚNICA DE ELECTOR, RESULTANTE DE-
LA COORDINACIÓN QUE A LA FECHA TIENEN LOS 31 ESTADOS Y EL DIS--
TRITO FEDERAL CON LA FEDERACIÓN EN ESTA MATERIA, SEGÚN SE PREVÉ
EN EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN 1.F, DEL COFIPE QUE OTORGA FACULTA-
DES AL DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, PARA -
CONVENIR CON LAS AUTORIDADES COMPETENTES LA INFORMACIÓN Y DOCU-
MENTOS QUE HABRÁ DE APORTAR LA DIRECCIÓN EJECUTIVA DEL REGISTRO
FEDERAL DE ELECTORES PARA LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES (ES-
TATALES Y MUNICIPALES)

- INTEGRACIÓN DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES.

POR LO QUE RESPECTA A LA INTEGRACIÓN DE ORGANISMOS PO-
LÍTICO-ELECTORALES, CABE SEÑALAR QUE LOS ENTENDEMOS COMO AQUE---
LLOS CUERPOS COLEGIADOS DE CARÁCTER PERMANENTE, ENCARGADOS DE -
LA PREPARACIÓN, EL DESARROLLO Y LA VIGILANCIA DEL PROCESO ELEC-
TORAL, DENTRO DE SUS RESPECTIVAS COMPETENCIAS. ESTOS ORGANIS--

MOS ESTÁN INTEGRADOS POR LAS PARTES INTERESADAS EN EL PROCESO -- ELECTORAL, ESTO ES, POR REPRESENTANTES DEL GOBIERNO, DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y DE LA CIUDADANÍA.

LOS ORGANISMOS POLÍTICO-ELECTORALES RELACIONADOS CON - LOS PROCESOS COMICIALES MUNICIPALES, SON LOS SIGUIENTES:

- A) LA COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL.
- B) LAS COMISIONES MUNICIPALES ELECTORALES.
- C) LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA.
- D) LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO ELECTORALES LOCALES.

POR CUANTO HACE A LA COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL, ES UN ORGANISMO AUTÓNOMO CON PERSONALIDAD JURÍDICA PROPIA QUE TIENE - ATRIBUCIONES LEGALES SOBRE LA TOTALIDAD DE LOS PROCESOS DE ELECCIONES DE CADA ESTADO. SU INTEGRACIÓN GUARDA AMPLIA COINCIDENCIA EN TODOS LOS ESTADOS, ASÍ TAMBIÉN COMO SU DEFINICIÓN Y ATRIBUCIONES.

SE INTEGRA GENERALMENTE LA COMISIÓN ESTATAL CON UN O VARIOS REPRESENTANTES DEL EJECUTIVO DEL ESTADO, QUE SUELE SER - EL SECRETARIO DE GOBIERNO Y/O EL DIRECTOR GENERAL DE GOBERNACIÓN DEL ESTADO; CON VARIOS REPRESENTANTES DEL PODER LEGISLATIVO ESTATAL; CON UN REPRESENTANTE O DELEGADO DEL REGISTRO NACIO-

NAL DE ELECTORES, EL QUE SUELE TENER SOLAMENTE VOZ, PERO NO VOTO; CON REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEBIDAMENTE REGISTRADOS QUE CONTIENDAN EN LAS ELECCIONES Y, EN SU CASO, CON UNO O VARIOS SECRETARIOS DE LA COMISIÓN.

POR CADA REPRESENTANTE PROPIETARIO EXISTE DENTRO DE LA COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL, UN REPRESENTANTE SUPLENTE.

EN MATERIA MUNICIPAL, LAS COMISIONES ESTATALES ELECTORALES CUENTAN CON FACULTADES DIVERSAS, RESALTANDO, POR EJEMPLO, LAS SIGUIENTES: SEÑALAR LAS NORMAS Y PROCEDIMIENTOS A QUE SE SUJETARÁ LA INTEGRACIÓN DE LAS COMISIONES ELECTORALES MUNICIPALES; REGISTRAR LOS NOMBRAMIENTOS DE LOS COMISIONADOS DE LAS PROPIAS COMISIONES MUNICIPALES ELECTORALES; REGISTRAR, DE MANERA CONCURRENTE CON LA COMISIÓN ELECTORAL MUNICIPAL, LA CANDIDATURA DE LOS MIEMBROS DE LOS AYUNTAMIENTOS; EN MUCHOS ESTADOS, CALIFICAR LAS ELECCIONES DE LOS MIEMBROS DE LOS AYUNTAMIENTOS Y EXPEDIR LAS CONSTANCIAS CORRESPONDIENTES; RESOLVER, DENTRO DE SU COMPETENCIA, LOS RECURSOS LEGALES PREVISTOS EN LA LEY ELECTORAL DENTRO DEL PROCESO DE ELECCIÓN MUNICIPAL; DESDE LUEGO EXISTEN MUCHAS OTRAS, PERO ESTIMO QUE LAS ANTERIORES SON LAS MÁS RELEVANTES EN ESTA MATERIA.

DE ACUERDO A RECIENTES REFORMAS A LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO, SE HAN INCLUIDO EN LA INTEGRACIÓN DE LA COMI-

SIÓN ESTATAL ELECTORAL A DOS REPRESENTANTES DE LOS AYUNTAMIENTOS MUNICIPALES. ESTO NOS PARECE UN CLARO AVANCE EN EL RECONOCIMIENTO DEL PAPEL POLÍTICO QUE JUEGA EL MUNICIPIO EN LA VIDA DE LA SOCIEDAD MODERNA.

PARA MEJOR EJEMPLIFICACIÓN, EN CUADROS ANEXOS SE PUEDEN APRECIAR LAS FACULTADES DE ESTAS COMISIONES, EN VARIAS ENTIDADES DE LA REPÚBLICA.

COMISION ESTATAL ELECTORAL

NATURALEZA E INTEGRACION

LEYES ELECTORALES ESTATALES

ESTADO DE MEXICO	MICHOACAN	MORELOS	OAXACA	QUINTANA ROO
<p>Art. 57. La Comisión Estatal Electoral es el Organismo autónomo, de carácter permanente con personalidad jurídica propia encargado de velar por la aplicación y cumplimiento de los preceptos constitucionales, lo establecido por esta Ley, sus reglamentos y las disposiciones que dicte a efecto de garantizar el derecho de organización política de los ciudadanos del Estado para fines electorales y de coordinar la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en todo el Estado.</p>	<p>Art. 48. La Comisión Estatal Electoral es un organismo, de carácter permanente con personalidad jurídica propia responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales del Estado, en cumplimiento de los preceptos de la Constitución Política de la Entidad, los contenidos en esta Ley, sus reglamentos y demás disposiciones que garanticen el derecho a la participación política de los ciudadanos.</p>	<p>Art. 34. La Comisión del Estado es un organismo autónomo, encargado de la coordinación, preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en todo el Estado. Tiene personalidad jurídica propia y es de carácter permanente.</p>	<p>Art. 53. La Comisión Estatal Electoral es un organismo autónomo de carácter permanente con personalidad jurídica propia, encargada de velar por el cumplimiento de las normas constitucionales y las contenidas en esta Ley y las demás disposiciones que garanticen el derecho de organización política de los ciudadanos y responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales.</p>	<p>Art. 57. La Comisión Estatal Electoral es el organismo autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica propia encargada de vigilar por el cumplimiento de las normas constitucionales, las contenidas en esta Ley, y demás disposiciones que garantizan el derecho de organización política de los ciudadanos mexicanos y responsables de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en las elecciones de diputados a la Legislatura, Gobernador del Estado y miembros de los Ayuntamientos.</p>
<p>Art. 58. La Comisión Estatal Electoral reside en la Ciudad de Toluca y se integra con los comisionados siguientes:</p> <p>Dos del Poder Ejecutivo, quienes serán el Secretario de Gobierno, el cual fungirá como Presidente y Director General de Gobernación, dos del Poder Legislativo, designados por la Legislatura o por la Diputación permanente en su caso, el Director del Registro Estatal de Electores, el Secretario Técnico de la propia Comisión quien será el titular de Asuntos Electorales de la Dirección General de Gobernación, uno de cada par-</p>	<p>Art. 49. La Comisión Estatal Electoral residirá en la capital del Estado y se integrará de la forma siguiente:</p> <p>I. Un comisionado del Poder Ejecutivo, que será el Secretario de Gobierno y fungirá como Presidente</p> <p>II. Dos comisionados del Poder Legislativo, nombrados por el Congreso del Estado o en su caso, por la Diputación permanente.</p> <p>III. Un comisionado de cada partido político registrado y</p> <p>IV. Un Notario Público</p>	<p>Art. 35. La Comisión Electoral del Estado tendrá su residencia en la Ciudad de Cuernavaca y se integrará en la siguiente forma:</p> <p>Un representante del Poder Ejecutivo que será el Secretario General de Gobierno.</p> <p>Un Representante o el Delegado del Registro Nacional de Electores.</p> <p>Cinco Representantes del Poder Legislativo designados por el Congreso.</p> <p>Los Representantes de cada Partido Político tendrán derecho a acreditar uno más por cada 30,000</p>	<p>Art. 54. La Comisión Estatal Electoral, se integrará con los siguientes comisionados con derecho, a voz y voto:</p> <p>a) Por un Presidente que será el Secretario General de Gobierno;</p> <p>b) Por un Secretario que será un Notario Público que nombrará la propia comisión.</p> <p>c) Por dos vocales que serán designados por el Ejecutivo del Estado;</p> <p>d) Por dos comisionados por el Poder Legislativo que serán diputados designados por su propia Cámara o por la Comisión</p>	<p>Art. 58. La Comisión Estatal Electoral residirá en la Capital de la Entidad y su ámbito de competencia es el Estado de Quintana Roo y se integrará con los siguientes miembros:</p> <p>a) Un Presidente que será el Secretario de Gobierno.</p> <p>b) Un Secretario que será el Notario Público designado por la Comisión Estatal Electoral.</p> <p>c) Dos comisionados del Poder Legislativo que serán Diputados designados por la propia Legislatura, o por la Comisión Permanente en su caso.</p>

ESTADO DE MEXICO	MICHOCAN	MORELOS	OAXACA	QUINTANA ROO
<p>tido político debidamente registrado y un Notario Público que la propia Comisión designe dentro de los que -- ejercen en la Ciudad de Toluca, quien fungirá como Secretario. *</p> <p>Por cada comisionado propietario, habrá un suplente fungiendo con tal calidad, -- en el caso de los comisionados del Poder Ejecutivo, uno de los Subsecretarios de Gobierno y el Funcionario que designe la Dirección, respectivamente. Los integrantes de la Comisión tendrán voz y voto.</p> <p>La Comisión Estatal Electoral publicará en el Periódico Oficial Gaceta del Gobierno del Estado, la forma como quedó integrada.</p>	<p>designado por la Comisión Estatal Electoral, que -- fungirá como Secretario .</p> <p>Por cada comisionado -- propietario se designará un suplente.</p> <p>La Comisión contará con un Secretario Técnico que ejercerá las funciones -- que la misma señale.</p> <p>Los comisionados ante la Comisión Estatal Electoral tendrán voz y voto; -- los comisionados de los -- partidos políticos que en las últimas elecciones hayan obtenido menos del -- 1.5% de la votación total emitida en la Entidad sólo tendrán voz.</p> <p>El Secretario de la Comisión, el Secretario Técnico de la misma y el Director del Registro Estatal de Electores, concurrirán a las sesiones sólo con voz.</p>	<p>votos considerando la última elección local en donde el partido haya obtenido -- la más alta votación.</p> <p>Dos Secretarios, un Notario y el otro Técnico.</p> <p>Todos los integrantes de la Comisión se denominarán Comisionados, y tendrán derecho de voz y voto.</p> <p>Por cada Representante -- Proprietario se designará -- un Suplente.</p>	<p>Permanente en su caso.</p> <p>e) Por un comisionado -- de cada uno de los Partidos Políticos nacionales -- registrados.</p> <p>f) Por el Delegado Estatal del Registro Nacional de Electores, quien sólo -- asistirá con voz.</p> <p>Por cada comisionado propietario habrá un suplente y respecto del Secretario -- General de Gobierno lo será el Subsecretario.</p>	<p>d) Dos comisionados representantes de los municipios designados por los Presidentes de la Comisión Estatal a la que se llevará a cabo a más tardar el 30 de octubre del año anterior a la elección.</p> <p>e) Un comisionado de cada uno de los partidos políticos nacionales que hayan acreditado su registro para participar en el proceso -- electoral respectivo.</p> <p>Por cada comisionado propietario se nombrará un suplente.</p> <p>Los integrantes de la Comisión Estatal Electoral, -- tendrán voz y voto.</p> <p>La Comisión Estatal Electoral contará con un Oficial Mayor y un Secretario Técnico que ejercerá las tareas que la propia Comisión les señale.</p>

* POR RECIENTES REFORMAS ELECTORALES LA COMISION ESTATAL ELECTORAL SE INTEGRARÁ, ADEMÁS DE ESTOS FUNCIONARIOS POR DOS COMISIONADOS DE LOS AYUNTAMIENTOS.

FACULTADES DE LA COMISION ESTATAL ELECTORAL

LEYES ELECTORALES ESTATALES

MICHOACAN	MORELOS	ESTADO DE MEXICO	OAXACA	QUINTANA ROO
<p>Artículo 53. Son facultades y obligaciones de la Comisión Estatal Electoral:</p> <p>I. Vigilar que se apliquen debidamente los preceptos constitucionales relativos y los de esta ley, tomando las decisiones y medidas necesarias para lograr su cumplimiento;</p> <p>II. Velar por que se respeten los derechos que otorga esta Ley a los ciudadanos, partidos y asociaciones políticas;</p> <p>III. Sancionar los convenios de coalición que reúnan los requisitos mencionados en el artículo 35 de esta ley, y vigilar su cumplimiento;</p> <p>IV. Normar el funcionamiento del padrón electoral del Estado;</p> <p>V. Preparar, desarrollar y vigilar el proceso electoral, cuidando que los demás organismos electorales funcionen de manera eficientes;</p>	<p>Artículo 43. La Comisión Electoral del Estado tiene las siguientes facultades:</p> <p>I. Expedir su Reglamento y el de los demás Organismos Electorales;</p> <p>II. Organizar el funcionamiento del Registro Estatal de Electores;</p> <p>III. Preparar, desarrollar y vigilar el proceso electoral;</p> <p>IV. Designar a los comisionados que le corresponden, para integrar los Comités Distritales y Municipales Electorales;</p> <p>V. Registrar a los Gobernadores del Estado;</p> <p>VI. Registrar a los Candidatos a Diputados de mayoría relativa y representación proporcional;</p> <p>VII. Registrar a los candidatos a los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos, así como las listas de Candidatos a Regidores de Representación Proporcional; Reformado por Dg</p>	<p>Artículo 63. La Comisión Estatal Electoral tiene las facultades y obligaciones siguientes:</p> <p>I. Vigilar la aplicación y cumplimiento de las disposiciones constitucionales sobre organizaciones políticas y procesos electorales, las contenidas en esta Ley y sus reglamentos y dictar las normas y previsiones destinadas a hacer efectivas tales disposiciones;</p> <p>II. Proveer lo necesario para que lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos se desarrolle con apego a esta Ley;</p> <p>III. Resolver, sobre los convenios de coalición de los partidos políticos;</p> <p>IV. Disponer la organización y funcionamiento del Registro Estatal de Electores y dictar los lineamientos a que se sujetará la depuración y actualización del padrón electoral del Estado;</p> <p>V. Establecer, de común acuerdo con la Delegación Estatal del Registro Nacional de Electores, las Bases de colaboración que requiera el mejor cumplimiento del Convenio a que se refiere el artículo 96 de esta ley;</p> <p>VI. Hacer y revisar la</p>	<p>Artículo 56. La Comisión Estatal Electoral tendrá las siguientes facultades y obligaciones:</p> <p>I. Reglamentar su propio funcionamiento, el de las Comisiones Distritales y el de los Comités Municipales Electorales.</p> <p>II. Designar a los miembros de las Comisiones Distritales, de los Comités Municipales Electorales y los auxiliares que estime pertinentes.</p> <p>III. Requerir a los Partidos Políticos debidamente registrados en la Secretaría General del Gobierno del Estado, para que dentro del plazo de quince días pongan a sus representantes un presupuesto y un sueldo por cada uno de ellos, para integrar las Comisiones Distritales y los Comités Municipales electorales.</p> <p>IV. Expedir los nombramientos a los integrantes de las Comisiones Distritales y a los de los Comités Municipales Electora</p>	<p>Artículo 65. La Comisión Estatal Electoral tiene las atribuciones siguientes:</p> <p>I. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales relativas, y las contenidas en esta Ley.</p> <p>II. Dictar las normas y previsiones destinadas a hacer efectivas las disposiciones de esta Ley.</p> <p>III. Resolver sobre los convenios de coaliciones de los Partidos Políticos.</p> <p>IV. Solicitar a la Delegación Estatal del Registro Nacional de Electores, practique los trabajos técnicos para la preparación, organización y desarrollo de los procesos electorales.</p> <p>V. Dictar los lineamientos a que se sujetará la depuración y actualización del Padrón Electoral</p> <p>VI. Aprobar antes del 10 de noviembre del año anterior a la elección la división del territorio del Estado, en once Distritos Electorales, se encargarán en cada Municipio de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral municipal y publicar el resultado en el Periódico Oficial del</p>

MICHUACAN	MORELOS	ESTADO DE MEXICO	OAXACA	QUINTANA ROO
<p>VI. Publicar en el Periódico Oficial del Estado -- la Integración de los Comités Distritales y Municipales Electorales;</p> <p>VII. Investigar y resolver sobre los hechos que denuncien los partidos políticos, relacionados con el proceso electoral y que puedan ser violatorios de esta Ley;</p> <p>VIII. Disponer del auxilio de la fuerza pública para garantizar el desarrollo del -- proceso electoral, en los términos de este ordenamiento;</p> <p>IX. Designar a los auxiliares -- que requiera para la realización de sus funciones, -- quienes deberán reunir los requisitos establecidos en las fracciones I y III -- del artículo 51 -- de esta Ley;</p> <p>X. Resolver sobre las peticiones, consultas y controversias que sometan a su consideración los -- ciudadanos, los -- partidos políticos, las asociaciones políticas y los candidatos;</p> <p>XI. Entregar a los demás organismos electorales -- la documentación y forras que -- apruebe para los</p>	<p>creto No. 92.P.O. No. 3190, de octubre 3 de 1984.</p> <p>VIII. Nombrar a los integrantes de las Mesas Directivas de las Casillas Electorales, seleccionándolos -- de entre los propuestos por los Comités Distritales Electorales;</p> <p>IX. Solicitar el uso de la Fuerza -- Pública en los casos necesarios;</p> <p>X. Nombrar auxiliares especiales -- que realicen las investigaciones requeridas en el proceso electoral;</p> <p>XI. Resolver sobre las consultas -- que les formulen los Partidos Políticos registrados, sobre el proceso electoral;</p> <p>XII. Someter al Ejecutivo del Estado su presupuesto de egresos y rendir cuenta de su aplicación;</p> <p>XIII. Registrar -- las constancias de mayoría expedidas por los Comités Distritales Electorales a los ciudadanos que las hayan obtenido, en las elecciones de Diputados, por el principio de mayoría relativa y expedir las asignaciones de los representantes Diputacionales por el -- principio de Representación propor--</p>	<p>división del territorio del Estado en Distritos Electorales en la forma que lo dispone el artículo 38, fracción I, de la Constitución Política -- del Estado y determinar para cada elección, el -- número, ámbito y magnitud de las circunscripciones a que se refiere el inciso a) de la fracción II, de esta misma -- disposición;</p> <p>VII. Publicar la división y determinaciones a que se refiere la fracción anterior en el Periódico Oficial Gaceta -- del Gobierno del Estado, antes del 31 de enero -- cuando ocurran elecciones ordinarias de gobernador y Diputados en el mismo año, antes del 30 de mayo cuando se trate del año en que se verifiquen elecciones de diputados exclusivamente.</p> <p>VIII. Llevar a cabo y coordinar la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral y cuidar de la oportuna -- instalación y funcionamiento de los organismos electorales, propiciando la capacitación de sus -- integrantes;</p> <p>IX. Señalar las normas y procedimientos a que -- se sujetará la designación y nombrar a los integrantes que le corresponde de las Comisiones Distritales y Municipales Electorales;</p> <p>X. Publicar en el Periódico Oficial Gaceta -- del Gobierno del Estado la integración de las Comisiones Distritales y Municipales Electorales, antes del inicio de sus respectivas sesiones regulares, así como las --</p>	<p>les.</p> <p>V. Revocar esos -- nombramientos cuando se compruebe que los designados no -- reúnen los requisitos que esta ley señala y hacer la sustitución correspondiente, así como en caso de fallecimiento o ausencia absoluta del designado.</p> <p>VI. Hacer la división del territorio del Estado en Distritos Electorales Uninominales en la que se refiere a la elección de Diputados, la que mandará publicar en el Periódico Oficial del Estado y en los periódicos locales -- que señale la propia Comisión.</p> <p>Por lo que respecta a la elección de consejeros de los -- Ayuntamientos, se -- establezca la División Territorial Municipal en la fecha de la elección.</p> <p>VII. Cuidar que -- las Comisiones Distritales y los Comités Municipales Electorales se -- instalen oportunamente -- y ajusten su funcionamiento a las disposiciones de esta Ley.</p> <p>VIII. Informar -- al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados sobre los puntos que estime -- convenientes, o -- verben los que fueren solicitados.</p> <p>IX. Resolver las consultas que se --</p>	<p>Estado.</p> <p>VII. Llevar a cabo la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral y cuidar del adecuado funcionamiento de los organismos -- electorales.</p> <p>VIII. Cuidar la -- oportuna integración e instalación de los Comités Electorales.</p> <p>IX. Publicar la integración de los Comités Electorales en los periódicos de mayor circulación en -- el Estado.</p> <p>X. Registrar supletoriamente los nombramientos de los Comisionados de los -- Partidos Políticos, que designen para integrar los Comités -- Electorales.</p> <p>XI. Registrar la -- postulación para Gobernador.</p> <p>XII. Registrar con -- currentemente con los Comités Electorales la postulación -- para Diputados en -- Distritos Uninominales y Miembros de -- los Ayuntamientos.</p> <p>XIII. Registrar -- las listas de Candidatos a Diputados de -- Representación Proporcional en la circunscripción plurinomial.</p> <p>XIV. Registrar supletoriamente los -- nombramientos de los representantes generales, ante los Comités Electorales, Representantes de Pa--</p>

MICHOACAN	MORELOS	ESTADO DE MEXICO	OAXACA	QUINTANA ROO
<p>actos del proceso electoral y los elementos materiales necesarios para el cumplimiento de sus funciones;</p>	<p>cional, informando al Congreso del Estado sobre dichos registros, asimismo, expedir las asignaciones a los Regidores de Representación proporcional;</p>	<p>sustituciones de sus integrantes que, en su caso, se originen;</p>	<p>presenten sobre el funcionamiento de las Comisiones Distritales y de los Comités Municipales Electorales;</p>	<p>tidos Políticos y Representantes Comunes de los Candidatos, ante la mesa directiva de cada una de las casillas electorales.</p>
<p>XII. Informar al Colegio Electoral sobre los hechos que puedan influir en la calificación de las elecciones de diputados y sobre lo que aquel solicite;</p>	<p>Reformado por Decreto No. 75.P.O. No. 3150, de diciembre 29 de 1952.</p>	<p>XI. Registrar los nombramientos de los comisionados que los partidos políticos hayan designado para integrar las Comisiones Distritales y Municipales Electorales;</p>	<p>X. Desahogar las consultas que acerca de los asuntos de su competencia, le formulen los ciudadanos o los Partidos Políticos debidamente registrados.</p>	<p>XV. Nombrar a los auxiliares necesarios para el ejercicio de sus funciones, con la aprobación de la propia Comisión, observando las excepciones de las fracciones I, II y III del artículo 37 de esta Ley.</p>
<p>XIII. Expedir su reglamento interno y de los demás organismos electorales antes de iniciar el proceso;</p>	<p>XIV. Calificar la elección de los miembros de los Ayuntamientos y ordenar la publicación de su resolución en el Periódico Oficial del Estado;</p>	<p>XII. Registrar las candidaturas a Gobernador del Estado de México;</p>	<p>XI. Solicitar de las Comisiones Distritales, de los Comités Municipales Electorales y, en general de cualquier autoridad, las informaciones que estime necesarias para el escrutinio de los hechos relacionados con el proceso electoral, o para la resolución de reclamaciones presentadas por ciudadanos o Partidos Políticos, debidamente registrados.</p>	<p>XVI. Recabar de la Delegación Estatal del registro nacional de electores, las listas nominales de electores definitivos y distribuir las, junto con el demás material necesario, a los Comités respectivos.</p>
<p>XIV. Dictar las disposiciones a que se sujetarán los partidos políticos dentro del proceso electoral, sobre el uso de propaganda;</p>	<p>XV. Convocar a los demás Organismos Electorales, a secciones extraordinarias;</p>	<p>XIII. Registrar de manera concurrente con las Comisiones Distritales y Municipales Electorales, las candidaturas a Diputados y las de los miembros de los Ayuntamientos respectivamente;</p>	<p>XII. Llevar a cabo la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales y cuidar del adecuado funcionamiento de los organismos respectivos.</p>	<p>XVII. Designar al Presidente, Secretario y Vocales de los Comités Electorales de cada Distrito.</p>
<p>XV. Aclarar las dudas que se susciten con motivo de la aplicación e interpretación de esta Ley y su reglamento, así como resolver los casos no previstos en los mismos;</p>	<p>XVI. Efectuar el cómputo total de los votos;</p>	<p>XIV. Registrar supletoriamente nombramientos de representantes;</p>	<p>XIII. Publicar la integración de las Comisiones Distritales y de los Comités Municipales Electorales.</p>	<p>XVIII. Investigar por los medios legales y pertinentes los hechos relacionados con el proceso electoral y de manera especial los que denuncien los Partidos Políticos contra actos violatorios de la Ley por parte de las autoridades o de otros partidos, en contra de su propaganda, candidatos o miembros.</p>
<p>XVI. Determinar el receso de los demás organismos electorales, aplicar las sanciones y formular las denuncias y querrelas que procedan, y</p>	<p>XVII. Las demás que le confieren esta Ley y sus Reglamentos.</p>	<p>XV. Investigar por los medios legales pertinentes, cualquier hecho relacionado con el proceso electoral y de manera especial, los que denuncien los partidos políticos contra actos violatorios de la Ley por parte de las autoridades o de otros partidos, en contra de su propaganda, candidatos o miembros;</p>	<p>XIV. Registrar los nombramientos de los comisionados de los Partidos Políticos que integren las Comisiones Distritales y de los Comités Municipales</p>	<p>XIX. Tener a sus órdenes directamente o por medio de sus organismos y dependencias la fuerza pública necesaria para garantizar en los términos de esta Ley el desarrollo del proceso electoral.</p>
<p>XVII. Las demás que les señalen esta Ley, su reglamento y las disposiciones correspondientes.</p>		<p>XVI. Contar directamente o por medio de sus organismos y dependencias, con el auxilio de la fuerza pública necesaria para garantizar en los términos de esta Ley, el desarrollo del proceso electoral;</p>		<p>XX. Resolver sobre las peticiones y consultas que le sometan</p>

MICHOACAN	MORELOS	ESTADO DE MEXICO	OAXACA	QUINTANA ROO
<p>Artículo 54. El Presidente de la Comisión Estatal Electoral, tendrá las atribuciones siguientes:</p> <p>I. Convocar a sesiones de la Comisión Estatal Electoral;</p> <p>II. Nombrar los funcionarios y auxiliares administrativos que requiera para el ejercicio de sus funciones;</p> <p>III. Formular el presupuesto de egresos de la Comisión y sus dependencias, el que una vez aprobado por la misma, será sometido oportunamente a la consideración del Ejecutivo del Estado;</p> <p>IV. Autorizar a los libros de actas de los Comités Distritales y Municipales Electorales;</p> <p>V. Ejecutar y vigilar el cumplimiento de los acuerdos de la Comisión Estatal Electoral;</p> <p>VI. Llevar a cabo las actividades que se requieran, previa autorización de la Comisión, y</p> <p>VII. Las demás que le confieran esta Ley, su reglamento y disposiciones de la propia Comisión.</p>		<p>XVII. Nombrar a los funcionarios que requiera para mejor proveer el desarrollo del proceso electoral;</p> <p>XVIII. Resolver sobre las peticiones, consultas y controversias que le sometan los ciudadanos, candidatos y partidos políticos, relativas a la integración y funcionamiento de los organismos electorales, al desarrollo del proceso electoral y demás asuntos de su competencia;</p> <p>XIX. Sustanciar y resolver aquellos recursos que le competan en los términos de esta Ley;</p> <p>XX. Proporcionar a los demás organismos electorales y a sus dependencias, la documentación, las formas que aprueben para las actas del proceso electoral y los elementos y útiles necesarios para el cumplimiento de sus funciones;</p> <p>XXI. Registrar las constancias de mayoría expedidas por las Comisiones Distritales Electorales a los ciudadanos que hayan obtenido mayoría de votos en las elecciones de Diputados, informando al Colegio Electoral de la Legislatura sobre los registros que haya efectuado y los casos de negativa;</p> <p>XXII. Efectuar los cómputos, determinar</p>	<p>pales Electorales.</p> <p>XV. Publicar por los medios de difusión locales, las fechas de apertura y cierre de los registros de candidatos para las elecciones de que se trate.</p> <p>XVI. Registrar las candidaturas de Diputados Locales, Gobernador del Estado y concejales de los Ayuntamientos, que se elegirán según el principio de mayoría relativa.</p> <p>XVII. Comunicar a los organismos electorales correspondientes dentro del término de quince días posteriores al cierre del registro, las candidaturas que hayan sido registradas.</p> <p>XVIII. Registrar las listas de candidatos a Diputados que serán electos según el principio de representación proporcional.</p> <p>XIX. Registrar los Convenios de Coalición que se presenten y ordenar su publicación en el Periódico Oficial del Estado.</p> <p>XX. Aprobar las formas de las boletas electorales para cada elección.</p> <p>XXI. Disponer de la fuerza pública necesaria para garantizar el desarrollo de los procesos</p>	<p>los ciudadanos, coaliciones políticas, candidatos y partidos políticos, relativa a la integración y funcionamiento de los organismos electorales, al desarrollo del proceso electoral y demás asuntos de su competencia.</p> <p>XXI. Sustanciar y resolver aquellos recursos que le competan en los términos de esta Ley.</p> <p>XXII. Proporcionar a los demás organismos electorales la documentación, las boletas, las formas que aprueben la Comisión Estatal Electoral para los actos del proceso electoral y los demás elementos y útiles necesarios.</p> <p>XXIII. Registrar las constancias de mayoría relativa expedidas por los Comités Electorales a los ciudadanos que hayan obtenido mayoría de votos en los Distritos Electorales Uninominales, informando al Colegio Electoral de la Legislatura del Estado al respecto del partido político que hubiere obtenido mayor número de constancias de mayoría. Asimismo informará al Colegio Electoral sobre los registros de constancias que haya efectuado y los casos de negativa.</p> <p>XXIV. Hacer el cómputo de la votación efectiva de la circunscripción plurinominal con la documentación que remitan --</p>

MICHOACAN	MORELOS	ESTADO DE MEXICO	OAXACA	QUINTANA ROO
<p>Artículo 55. El - Secretario de la Comisión Estatal Electoral, tendrá las atribuciones siguientes:</p> <p>I. Recibir la - documentación que le presenten los partidos políticos, las asociaciones políticas y los ciudadanos;</p> <p>II. Levantar -- las actas respectivas y, previa aprobación de la Comisión, asentar las en el libro -- correspondiente, el que estará su cargo;</p> <p>III. Recoger la votación de la Co misión ;</p> <p>IV. Tramitar -- los asuntos de la Comisión, y</p> <p>V. Las demás -- que le confiera -- esta Ley, su Reglamento y disposiciones de la -- propia Comisión.</p>		<p>los porcentajes y hacer las Declaratorias correspondientes, a -- efecto de llevar a -- cabo las asignaciones -- de las diputaciones -- de representación proporcional, en la forma que establece el -- Artículo 55, fracción II y III de la Constitución Política del -- Estado y de conformidad con el procedi-- miento que esta Ley -- señala;</p> <p>XXIII. Expedir las constancias de representación proporcional respectivas y enviar al Colegio Electoral de la Legislatura, copia de las constancias expedidas a -- cada partido político, así como de la documentación relativa y remitir un informe de tallado sobre la asignación de Diputados -- de representación proporcional;</p> <p>XXIV. Informar al Colegio Electoral de la Legislatura sobre los hechos que puedan influir en la calificación de las elecciones y todo lo que -- aquél le solicite;</p> <p>XXV. Calificar la -- elección de miembros de los Ayuntamientos, extendiendo la constancia respectiva a -- los candidatos que resulten electos;</p> <p>XXVI. Determinar -- los porcentajes y hacer las declaratorias correspondientes a -- efecto de llevar a -- cabo las asignaciones -- de Regidores de representación proporcional, en la forma que establece el artículo 136 de la Constitu-- ción Política del Es-</p>	<p>electorales, confor me a esta Ley.</p> <p>XXII. Proporcion-- nar a los demás organismos electora-- les la documenta-- ción y formas que -- se aprueben para -- las actas de los -- procesos electora-- les y los elementos y útiles necesarios.</p> <p>XXIII. Certificar las constancias expedidas por las Comisiones Distrita-- les Electorales a -- los ciudadanos que hayan obtenido mayo ría de votos en los Distritos Electora-- les Uninominales para la elección de -- Diputados Locales.</p> <p>XXIV. Remitir a -- la Legislatura los -- actos de los -- electorales respec-- to a la elección de Gobernador, para la computación de votos, calificación y declaratoria en los términos que señala el artículo 67 de -- la Constitución Política del Estado.</p> <p>XXV. Efectuar el cómputo de la elección de diputados -- electos según el -- principio de representación proporcio-- nal.</p> <p>XXVI. Las demás -- que le confieran esta Ley y las dispo-- siciones relativas.</p>	<p>los Comités Electorales, a efecto de llevar a cabo la asignación de Diputados -- electos según el principio de representa-- ción proporcional.</p> <p>XXV. Aplicar la forma la electoral de -- asignación aprobada -- en los términos de la Fracción XXIV de este mismo artículo; expedir las constancias -- respectivas y enviar al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, copias de las que haya expedido a -- cada partido político, así como la documentación relativa a esta elección; además remitirá a la Comi-- sión Instaladora del Colegio Electoral, un informe sobre las -- asignaciones de diputados por el principio de representación proporcional.</p> <p>XXVI. Informar al -- Colegio Electoral de la Legislatura o a la propia Legislatura en su caso, sobre los hechos que puedan influir en la calificación de las elecciones y todo aquello -- que le solicite.</p> <p>XXVII. Desahogar -- las dudas que se presenten sobre la aplicación e interpretación de esta Ley y resolver los casos no -- previstos en la misma y</p> <p>XXVIII. Todas las -- demás que le confiere esta Ley y disposiciones relativas.</p> <p>Artículo 66. Serán -- facultades del Presidente de la Comisión Estatal Electoral, -- las siguientes:</p>

MICHOACAN	MORELOS	ESTADO DE MEXICO	OAXACA	QUINTANA ROO
		<p>tado y de conformidad con el procedimiento que esta Ley señala, y expedir las constancias respectivas;</p> <p>XXVII. Expedir su reglamento interno y el de los demás organismos electorales;</p> <p>XXVIII. Desahogar las dudas que se susciten sobre la aplicación e interpretación de esta Ley, y sus reglamentos y resolver los casos no previstos en las mismas;</p> <p>XXIX. Editar una publicación con la periodicidad que la misma Comisión determine en la cual se dé cabida equitativamente a todos los partidos políticos, para que expongan su posición ideológica, tesis o principios políticos;</p> <p>XXX. Determinar la fecha en que los organismos electorales entrarán en receso;</p> <p>XXXI. Aplicar las sanciones y formular las denuncias o querrelas que le competen de acuerdo con esta Ley; y</p> <p>XXXII. Las demás que le confieren esta Ley, sus reglamentos y disposiciones relativas.</p>		<p>I. Convocar a sesiones a los organismos electorales.</p> <p>II. Nombrar al Oficial Mayor, al Secretario técnico y a los Funcionarios Auxiliares respectivos, con las excepciones del artículo 37 de esta Ley.</p> <p>III. Vigilar el cumplimiento de los acuerdos de la Comisión Estatal Electoral, y</p> <p>IV. Las demás que le confieren esta Ley y disposiciones relativas.</p>

- LAS COMISIONES MUNICIPALES ELECTORALES.

EN RELACIÓN A ESTAS COMISIONES SE OBSERVA QUE SON ORGANISMOS ENCARGADOS DE LA PREPARACIÓN, DESARROLLO Y VIGILANCIA DEL PROCESO ELECTORAL DENTRO DE SUS RESPECTIVOS MUNICIPIOS.

GENERALMENTE, ESTAS COMISIONES, O COMITÉS, SE INTEGRAN POR UN PRESIDENTE, UN SECRETARIO Y VARIOS VOCALES QUE SUELEN SER TRES Y EN ALGUNOS ESTADOS MÁS DE ELLOS. A DICHO COMITÉ O COMISIÓN MUNICIPAL ELECTORAL SE INTEGRA, TAMBIÉN, UN REPRESENTANTE POR CADA PARTIDO POLÍTICO LEGALMENTE ACREDITADO Y DESDE LUEGO LOS TITULARES CUENTAN CON UN SUPLENTE.

ES BASTANTE COMÚN QUE EL PRESIDENTE DEL COMITÉ MUNICIPAL ELECTORAL SEA EL COMISIONADO QUE DESIGNE LA COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL Y EL SECRETARIO SUELE SER NOMBRADO POR LOS PROPIOS MIEMBROS DE LA COMISIÓN MUNICIPAL ELECTORAL.

EN CUANTO A LOS REQUISITOS LEGALES QUE SE PIDEN A LOS COMISIONADOS, PODEMOS RESALTAR QUE EN ALGUNOS CASOS, COMO EL ESTADO DE MORELOS, (ART. 55), SE REQUIERE SER ORIGINARIO DEL MUNICIPIO RESPECTIVO O TENER UN AÑO DE RESIDENCIA MÍNIMA ANTES DE LA ELECCIÓN; EN OTROS ESTE PLAZO PUEDE SER MENOR, COMO EN EL ESTADO DE MÉXICO EN QUE LA RESIDENCIA EFECTIVA DEBE SER DE SEIS MESES. TAMBIÉN LA GENERALIDAD DE LOS ESTADOS ESTIPULA ALGUNOS-

OTROS REQUISITOS PERSONALES PARA SER COMISIONADO, COMO: RECONOCIDA PROUIDAD, MODO HONESTO DE VIVIR, NO DESEMPEÑAR CARGOS O EMPLEOS PÚBLICOS EN LA FEDERACIÓN, EN EL ESTADO O EN EL PROPIO MUNICIPIO Y POSEER LOS CONOCIMIENTOS SUFICIENTES PARA DESEMPEÑAR SUS FUNCIONES.

LAS FACULTADES QUE SE DEFINEN PARA LA COMISIÓN ELECTORAL MUNICIPAL, COMO COMÚN DENOMINADOR, EN LAS LEGISLACIONES DE -- LOS ESTADOS, SON: VIGILAR LA OBSERVANCIA DE LA LEY ELECTORAL Y SUS REGLAMENTOS DENTRO DEL MUNICIPIO; INTERVENIR CONFORME A LA LEY, EN LA PREPARACIÓN, DESARROLLO Y VIGILANCIA DEL PROCESO -- ELECTORAL MUNICIPAL; REGISTRAR EN FORMA CONCURRENTENTE CON LA COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL LAS CANDIDATURAS DE LOS INTEGRANTES DE -- LOS AYUNTAMIENTOS; NOMBRAR A LOS CIUDADANOS QUE DEBEN INTEGRAR LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLAS DENTRO DEL MUNICIPIO, REMITIR A LOS PRESIDENTES DE LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLAS LA DOCUMENTACIÓN RELATIVA A LA JORNADA ELECTORAL; HACER LOS CÓMPUTOS -- DE LOS VOTOS EMITIDOS EN LAS ELECCIONES DE AYUNTAMIENTOS; LEVANTAR LAS ACTAS CORRESPONDIENTES; EXPEDIR LAS CONSTANCIAS RESPECTIVAS A LOS CANDIDATOS DE LOS AYUNTAMIENTOS QUE HAYAN OBTENIDO LA MAYORÍA DE VOTOS; ETC. (ARTS. 58 LEY ELEC. MOR; 76 LEY ELEC. MEX.).

PARTICULAR MENCIÓN DEBE HACERSE DE LA LEGISLACIÓN VIGENTE EN QUINTANA ROO QUE SUPRIMIÓ LAS COMISIONES ELECTORALES --

MUNICIPALES COMO ORGANISMO POLÍTICO ELECTORAL, YA QUE SU ARTÍCULO 56 SOLAMENTE ESTABLECE CON ESA CALIDAD A LA COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL, A LOS COMITÉS ELECTORALES Y A LAS MESAS DIRECTIVAS - DE CASILLAS. LOS COMITÉS ELECTORALES TIENEN A SU CARGO TANTO - LAS FUNCIONES ENCOMENDADAS EN OTRAS LEGISLACIONES A LOS COMITÉS ELECTORALES DISTRITALES Y A LOS COMITÉS MUNICIPALES ELECTORALES. EN LOS ARTÍCULOS 67, 68, 69 Y SIGUIENTES DE ESA LEY, SE ESTABLECE LA PARTICULAR FORMA DE INTEGRARSE DE ESTOS COMITÉS ELECTORALES SEÑALANDO AL RESPECTO QUE DENTRO DE ELLOS SE ENCONTRARÁN -- DOS REPRESENTANTES DEL MUNICIPIO O MUNICIPIOS QUE INTEGREN EL - DISTRITO.

EN CUADROS SIGUIENTES SE PUEDEN APRECIAR LAS FACULTA-- DES QUE ALGUNAS LEGISLACIONES ELECTORALES ATRIBUYEN A LAS COMI-- SIONES O COMITÉS MUNICIPALES ELECTORALES.

POR CUANTO HACE A LOS REQUISITOS LEGALES QUE SE PIDEN-- A LOS COMISIONADOS DE LOS COMITÉS MUNICIPALES PODEMOS RESALTAR-- QUE, EN ALGUNOS CASOS, COMO EN EL ESTADO DE MORELOS, SE REQUIE-- RE SER ORIGINARIO DEL MUNICIPIO RESPECTIVO O TENER UN AÑO DE RE-- SIDENCIA MÍNIMA ANTES DE LA ELECCIÓN. EN OTROS, ESTE PLAZO PUE-- DE SER MENOR, COMO LO ES EN EL ESTADO DE MÉXICO EN QUE LA RESI-- DENCIA EFECTIVA DEBE SER DE SEIS MESES; ADEMÁS DE ESTE REQUI-- SITO HAY OTROS MÁS, COMO LO PODEMOS OBSERVAR EN EL SIGUIENTE CUA--

DRO:

REQUISITOS PARA SER COMISIONADO		
LEYES ELECTORALES ESTATALES		
MICHOACAN	MORELOS	ESTADO DE MEXICO
<p>Art. 68 Los comisionados- deberán ser ciuda- danos en pleno -- ejercicio de sus- derechos políti- cos, tener resi- dencia no menor - de seis meses en- el Municipio res- pectivo, ser de re- conocida probidad y poseer los cono- cimientos sufi- cientes para el - buen desempeño de sus atribuciones. Por cada comisio- nado propietario- se designará un - suplente."</p>	<p>"Art. 55. Para ser miem- bro de un Comité Muni- cipal Electoral se necesi- ta ser ciudadano more- lense en pleno ejerci- cio de sus derechos; -- los que designe la Comi- sión Electoral del Esta- do deben ser origina --- rios del Municipio o ten- er un año de residen--- cia mínima, anterior a - la elección."</p>	<p>"Art. 74. Para ser co- misionado se requiere: ser ciudadano en pleno ejercicio de sus dere- chos políticos, origi- nario del Estado o con residencia no menor de seis meses en el Muni- cipio, no desempeñar - cargo o empleo público en los Poderes Federal, Estatal y Municipal, - ser de reconocida pro- bidad, tener modo ho- nesto de vivir y po--- seer los conocimientos suficientes para desem- ñar sus funciones."</p>

COMISIONES MUNICIPALES ELECTORALES
LEYES ELECTORALES ESTATALES

MICHOACAN	MORELOS	ESTADO DE MEXICO	OAXACA
<p>"Artículo 66. Los Comités municipales electorales son los organismos encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral dentro de sus respectivos municipios, de acuerdo con lo dispuesto por esta Ley, su reglamento y las disposiciones de la Comisión Estatal Electoral."</p>		<p>"Artículo 71. Las comisiones Municipales Electorales son los organismos encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral dentro de sus respectivos municipios, conforme a las disposiciones de esta Ley, sus reglamentos y las que dicte la Comisión Estatal Electoral."</p>	<p>"Artículo 61. En cada uno de los Municipios en que se divide el Estado, cada tres años se integrará un Comité Municipal Electoral encargado de la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales correspondientes a las elecciones de Diputados Locales, Gobernador del Estado y Consejales de los Ayuntamientos."</p>
<p>"Artículo 68. El Comité Municipal Electoral se integrará por:</p> <p>"I. Tres comisionados designados por la Comisión Estatal Electoral, quienes fungirán según lo que ésta determine, como Presidente y Vocales;</p> <p>"II. Un comisionado designado por el ayuntamiento que corresponda;</p> <p>"III. Un comisionado designado por cada partido político, conforme a lo dispuesto por el artículo 43, párrafo segundo, de esta Ley, y</p> <p>"IV. Un Notario o funcionario con fe pública designado por la Comisión Estatal Electoral, quien fungirá como Secretario en los términos del artículo 62, fracción III de esta propia Ley.</p> <p>"...</p> <p>"Los comisionados ante los Comités Municipales Electorales tendrán voz y voto; los</p>	<p>"Artículo 53. Los Comités Municipales Electorales se integrarán así: Por un Presidente, un Secretario y tres Vocales, designados por la Comisión Electoral del Estado y un representante por cada Partido Político legalmente acreditado; cada Partido nombrará un representante propietario y un suplente, a más tardar el doce de diciembre del año anterior al de las elecciones".</p>	<p>"Artículo 72. En cada uno de los Municipios del Estado funcionará una Comisión Municipal Electoral, con residencia en la Cabecera Municipal, que previa su instalación, iniciará sus sesiones regulares a más tardar el 25 de julio del año de la elección ordinaria.</p> <p>Se integrará con cinco comisionados designados por la Comisión Estatal Electoral a más tardar el día 15 del propio mes, el Delegado Municipal del registro Estatal de Electores, y uno por cada partido político, de conformidad con el artículo 35 de esta Ley. Por cada comisionado propietario se designará un suplente.</p> <p>"Fungirá como Presidente, el comisionado que designe la comisión Estatal Electoral y como Secretario quien nombre las Comisiones Municipales Electorales de entre los Comisionados designados por aquélla, a la que comuncará los nombramientos por la vía más rápida.</p>	<p>"Artículo 62. Los Comités Municipales Electorales se integrarán con cuatro comisionados nombrados directamente por la Comisión Estatal Electoral, de los cuales, el primero fungirá como Presidente, los segundos como Vocales primero y segundo, y el último como Secretario; así como un comisionado de cada uno de los Partidos Políticos Nacionales, cuyos Comités se encuentran registrados en la Secretaría General de Gobierno del Estado, los que tendrán voz y voto. Por cada comisionado propietario habrá suplente."</p>

COMISIONES MUNICIPALES ELECTORALES			
LEYES ELECTORALES ESTATALES			
MICHOACAN	MORELOS	ESTADO DE MEXICO	OAXACA
comisionados de los partidos polfticos que en las elecciones inmediatas anteriores hayan obtenido menos de 1.5% de la votación total emitida en la Entidad, sólo tendrán voz. El Secretario del Comité y De legado Municipal del Registro Estatal de Electores, asistirán a las sesiones sólo con -- voz".			

- LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA.

POR LO QUE RESPECTA A LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLAS, ÉSTAS "SON LOS ORGANISMOS QUE TIENEN A SU CARGO LA RECEPCIÓN, ESCRUTINIO Y COMPUTACIÓN DE LOS VOTOS EN LAS ELECCIONES".

EN CUANTO A SU INTEGRACIÓN, GENERALMENTE CUENTAN CON UN PRESIDENTE, UN SECRETARIO Y DOS ESCRUTADORES, CADA UNO CON SU RESPECTIVO SUPLENTE. ACTÚAN TAMBIÉN EN LA CASILLA LOS REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y DE LOS CANDIDATOS. AL IGUAL QUE PARA LOS COMISIONADOS DE LOS COMITÉS MUNICIPALES, LOS INTEGRANTES DE LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLAS DEBEN CUBRIR DE TERMINADOS REQUISITOS: COMO RESIDIR EN LA SECCIÓN RESPECTIVA; ESTAR EN PLENO EJERCICIO DE SUS DERECHOS POLÍTICOS; GOZAR DE RECONOCIDA PROBIIDAD; TENER MODO HONESTO DE VIVIR; Y, TENER SUFICIENTES CONOCIMIENTOS PARA EL DESEMPEÑO DE SUS FUNCIONES.

PARA MEJOR CONOCIMIENTO, EN CUADROS ANEXOS SE DETALLAN LAS FACULTADES QUE ALGUNAS LEGISLACIONES ELECTORALES PRECISAN PARA LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLAS.

MESAS DIRECTIVAS DE CASILLAS

LEYES ELECTORALES ESTATALES

MICHOACAN	MORELOS	ESTADO DE MEXICO	OAXACA	QUINTANA ROO
<p>"Art. 77. Las Mesas Directivas de Casillas, tendrán las facultades y obligaciones siguientes:</p> <p>"I. Instalar y clausurar la casilla en los términos de esta Ley;</p> <p>"II. Recibir votación;</p> <p>"III. Permanecer en la casilla electoral durante el desarrollo del proceso;</p> <p>"IV. Llevar a efecto el escrutinio y cómputo de la votación;</p> <p>"V. Levantar y autorizar las actas de instalación, cierre de votación y resultados de escrutinio;</p>	<p>"Art. 62 Los integrantes de las Mesas de Casillas tienen las facultades y obligaciones siguientes:</p> <p>"I. Instalar y clausurar la Casilla Electoral desde su instalación hasta la clausura salvo caso de fuerza mayor.</p> <p>"II. Permanecer en la Casilla Electoral desde su instalación hasta la clausura salvo en caso de fuerza mayor.</p> <p>"IV. Firmar las actas correspondientes;</p> <p>"V. Integrar los paquetes electorales con la documentación; y</p>	<p>Art. 89. Los miembros de las Mesas Directivas de casillas, de manera concurrente con los representantes de casilla de los partidos políticos y de los candidatos o fórmulas, tienen las facultades y obligaciones siguientes:</p> <p>a) De la mesa directiva de casilla.</p> <p>I. Instalar y clausurar la casilla en los términos de esta Ley;</p> <p>II. Recibir la votación;</p> <p>III. Efectuar el escrutinio y cómputo de la votación;</p> <p>IV. Permanecer</p>	<p>Art. 69. Los funcionarios de las Mesas Directivas de las Casillas y los representantes de los Partidos Políticos y de los candidatos, tienen las siguientes atribuciones:</p> <p>A. DE LAS MESAS DIRECTIVAS.</p> <p>I. Instalar y clausurar la Casilla en los términos de esta Ley.</p> <p>II. Recibir la votación.</p> <p>III. Efectuar el escrutinio y cómputo de la votación.</p> <p>IV. Permanecer en la Casilla Electoral, desde su instalación hasta su clausura.</p>	<p>Art. 84. Los funcionarios de las mesas directivas de casillas y los representantes de los partidos políticos y los comités de los candidatos, tienen las atribuciones siguientes:</p> <p>a) De la mesa directiva de casilla:</p> <p>I. Instalar y clausurar la casilla en los términos de esta Ley.</p> <p>II. Recibir la votación.</p> <p>III. Efectuar escrutinio de la votación.</p> <p>IV. Permanecer en la casilla electoral desde su instalación hasta su clausura.</p>

MICHOACAN	MORELOS	ESTADO DE MEXICO	OAXACA	QUINTANA ROO
<p>"VI. Integrar el paquete electoral con la documentación correspondiente a cada elección, haciéndolo llegar de inmediato al organismo electoral respectivo, y</p> <p>"VII. Las demás que le otorguen esta ley, su reglamento y disposiciones de la Comisión Estatal Electoral."</p>	<p>"VI. Las demás que les confiere esta Ley y su Reglamento."</p>	<p>en la casilla electoral desde su instalación hasta su clausura;</p> <p>"V. Formular y firmar las actas de instalación, cierre de votación y finales de escrutinio;</p> <p>"VI. Integrar en los paquetes respectivos la documentación correspondiente a cada elección para hacerla llegar de inmediato a la Comisión Distrital o Municipal Electoral, respectivamente; y</p> <p>"VII. Las demás que le confiera esta Ley, sus reglamentos y disposiciones relativas."</p>	<p>"V. Formular las actas de instalación, cierre de votación y finales de escrutinio;</p> <p>"VI. Integrar los paquetes con la documentación correspondiente a cada elección, para hacerlos llegar de inmediato a la Comisión Distrital Electoral en lo que se refiere a la elección de Diputados; y al Comité Municipal Electoral en cuanto a las elecciones de Gobernador y Concejales."</p>	<p>"V. Formular las actas de instalación, cierre de votación y finales de escrutinio.</p> <p>"VI. Integrar en cada uno de los paquetes respectivos la documentación relativa a la elección de Gobernador Diputados y Ayuntamientos, haciéndolos llegar de inmediato según corresponda a los Comités Electorales que en su oportunidad designe la Comisión Estatal Electoral, para que éstos procedan a la realización de los cómputos Distritales y Municipales.</p> <p>"VII. Las demás que le confiere esta Ley y disposiciones relativas."</p>

- LOS CANDIDATOS.

COMO ANTES SEÑALAMOS, LAS DIVERSAS CONSTITUCIONES DE -
LOS ESTADOS, LEYES ELECTORALES Y LEYES ORGÁNICAS MUNICIPALES ES
TABLECEN REQUISITOS PARA OCUPAR LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR-
PERTENECIENTES A LOS AYUNTAMIENTOS, QUE SON, EN TÉRMINOS GENERA
LES: PRESIDENTE, SÍNDICO O SÍNDICOS Y REGIDORES.

DESDE EL PROPIO ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN GENE--
RAL, COMO MUCHOS OTROS PRECEPTOS DE LAS CONSTITUCIONES PARTICU--
LARES DE LOS ESTADOS Y OTRAS LEYES, ESTABLECEN LOS REQUISITOS -
QUE MENCIONO, COMO SON: REQUISITOS DE EDAD, REQUISITOS DE IDONEI
DAD, REQUISITOS DE RESIDENCIA; ASÍ COMO ALGUNAS OTRAS PARTICULA
RIDADES, COMO NO PERTENECER AL ESTADO CLERICAL O NO ESTAR DESEM-
PEÑANDO OTROS CARGOS PÚBLICOS DE LA FEDERACIÓN, DEL ESTADO O DEL
MUNICIPIO, SI NO SE DEJÓ DENTRO DE UN TÉRMINO QUE LAS PROPIAS LE
GISLACIONES ESTABLECEN; A MÁS, DESDE LUEGO, DEL PRINCIPIO DE NO
REELECCIÓN.

SERÍA DIFÍCIL EXTENDERME SOBRE ESTAS CUESTIONES, PERO-
NO QUIERO DEJAR DE DESTACAR LA VARIEDAD DE REGLAMENTACIONES EN-
TORNADO A LA EDAD PARA OCUPAR LOS CARGOS DEL AYUNTAMIENTO. SOBRE
ESTE PARTICULAR MUCHOS ESTADOS HAN ESTABLECIDO ACTUALMENTE COMO
EDAD GENÉRICA PARA OCUPAR CUALQUIER CARGO DE ELECCIÓN MUNICIPAL
LA EDAD CIUDADANA DE 18 AÑOS, PERO MUCHOS OTROS ESTADOS TODAVÍA
ESTIPULAN ALGUNA EDAD MAYOR, YA DE 21 O HASTA DE 25 AÑOS. ALGU

NOS SUBDIVIDEN LOS CARGOS DEL AYUNTAMIENTO PIDIENDO PARA PRESIDENTE MUNICIPAL O SÍNDICO 21 AÑOS Y PARA REGIDORES 18 AÑOS.

A MI JUICIO SERÁ IMPORTANTE QUE LAS LEGISLATURAS DE -- LOS ESTADOS CONSIDEREN LA POSIBILIDAD DE QUE ESTE REQUISITO QUE DE GENERALIZADO EN LA EDAD CIUDADANA DE 18 AÑOS, A FIN DE QUE - LA GRAN CANTIDAD DE JÓVENES MEXICANOS EN CAPACIDAD POLÍTICA, PUE DAN OPTAR POR LA OCUPACIÓN DE ESOS CARGOS PÚBLICOS MUNICIPALES, ESTIMANDO QUE ES OBSOLETO EN NUESTRA ÉPOCA CONDICIONAR A ESTA - CÉLULA BÁSICA QUE ES EL MUNICIPIO, PARA QUE SEA OCUPADO EN SU -- AYUNTAMIENTO POR CIUDADANOS QUE TENGAN UNA EDAD MAYOR A LA RE-- QUERIDA PARA EL DERECHO DE VOTACIÓN QUE ES 18 AÑOS.

- LA JORNADA COMICIAL.

LA JORNADA COMICIAL SE REALIZA EL DÍA EN QUE FÍSICAMENTE SE RECIBE LA VOTACIÓN. ÉSTA SE PRACTICA EN LA CASILLA DEL DOMICILIO DEL ELECTOR Y ANTE LAS AUTORIDADES DE LA CASILLA. A ÉSTOS SE UNEN LOS REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS Y DE LOS CANDIDATOS. EN LA JORNADA ELECTORAL CADA ELECTOR EMITE SU VOTO O SU FRAGIO. ES LA PARTE MÁS IMPORTANTE DEL PROCESO Y EN LA QUE MÁS PARTICIPAN LOS REPRESENTANTES Y AUTORIDADES ELECTORALES.

ES DECIR, UNA VEZ INTEGRADAS LAS MESAS DIRECTIVAS DE - LAS CASILLAS, CONTANDO ÉSTAS CON LA DOCUMENTACIÓN CORRESPONDIENTE

TE, Y UNA VEZ LLEGADO EL DÍA DE LAS ELECCIONES, SE ABREN LAS CASILLAS A LA HORA QUE LA PROPIA LEY SEÑALE PARA INICIAR LA JORNADA COMICIAL EN LA QUE SE RECIBIRÁN LAS VOTACIONES DE LA CIUDADANA NÍA MUNICIPAL.

DE ESTA JORNADA PODEMOS DECIR QUE LA ACTIVIDAD DE LOS ORGANISMOS POLÍTICO-ELECTORALES SE CONCENTRA EN DOS FASES: LA APERTURA Y RECEPCIÓN DE LA VOTACIÓN; LA CONCLUSIÓN, CIERRE DE LA VOTACIÓN Y LEVANTAMIENTO DE LAS ACTAS CORRESPONDIENTES.

PARA INSTALAR LAS CASILLAS DEBE SER EN UN LUGAR PREVIAMENTE DESIGNADO. PARA ELLO, EL COMITÉ BUSCA CON TIEMPO LOS LUGARES ADECUADOS (NO DEBEN SER LOCALES DE FÁBRICAS, IGLESIAS, -- PARTIDOS O ASOCIACIONES POLÍTICAS; DEBEN SER DE FÁCIL ACCESO A ELECTORES; INSTALARSE DE TAL MANERA QUE SE PERMITA LA SEGURIDAD DEL VOTO SECRETO; NO SER CASAS PARTICULARES DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS; DE PREFERENCIA, SERÁN ESCUELAS, EDIFICIOS PÚBLICOS, -- ETC.).

LA LISTA DE LAS CASILLAS SEÑALANDO SU UBICACIÓN, DEBE PUBLICARSE EN CADA MUNICIPIO INDICANDO LOS NOMBRES DE LOS INTEGRANTES DE LAS DIRECTIVAS.

POR LO QUE RESPECTA A LA PRIMERA FASE, UNA VEZ INSTALADAS LAS CASILLAS, QUE SON LOS LUGARES EN DONDE SE INSTALAN LASURNAS, Y HABIENDO RECIBIDO LA DOCUMENTACIÓN CORRESPONDIENTE, SE

PROCEDE A LA VOTACIÓN, DONDE LOS ELECTORES SE PRESENTAN EN ORDEN Y EN FILA. DEBEN IDENTIFICARSE ANTE EL PRESIDENTE DE LA CASILLA Y COMPORTARSE CORRECTAMENTE EN LA CASILLA Y EN EL EXTERIOR (EL PRESIDENTE PODRÁ CONTAR CON EL AUXILIO DE LA FUERZA PÚBLICA). NO DEBEN PRESENTARSE ARMADOS Y SI SON MILITARES NO IR EN GRUPO. ESTO ES, LOS ELECTORES VOTARÁN EN FORMA INDIVIDUAL.

EN LA SEGUNDA ETAPA, UNA VEZ CONCLUIDA LA HORA QUE SEÑALA LA LEY PARA RECIBIR LA VOTACIÓN, LOS FUNCIONARIOS DE CASILLAS PROCEDEN AL ESCRUTINIO O CÓMPUTO DE LOS VOTOS, DONDE SE INDICARÁ: 1) NÚMERO DE ELECTORES QUE VOTÓ; 2) NÚMERO DE VOTOS EMITIDOS PARA CADA PARTIDO O CANDIDATO; 3) NÚMERO DE VOTOS NULOS.

PARA TAL EFECTO, EL SECRETARIO ABRIRÁ LAS URNAS Y SACARÁ LAS BOLETAS DEJANDO VACÍAS LAS URNAS Y SE HARÁ EL CÓMPUTO POR EL PRIMER ESCRUTADOR CONFORME A LA LISTA NOMINAL Y LISTAS ADICIONALES; EL SEGUNDO ESCRUTADOR CONTARÁ LAS BOLETAS; EL PRESIDENTE Y ESCRUTADORES CLASIFICARÁN LAS BOLETAS POR PARTIDOS Y CANDIDATOS, SEPARANDO Y CONTANDO VOTOS NULOS Y, EL SECRETARIO ANOTARÁ EL RESULTADO DE CADA OPERACIÓN.

AL CONCLUIR EL ESCRUTINIO SE HARÁ EL PAQUETE ELECTORAL QUE CONTENDRÁ: EJEMPLAR DEL ACTA DE CIERRE DE LA VOTACIÓN; EJEMPLAR DEL ACTA FINAL DE ESCRUTINIO; BOLETAS DE VOTOS VÁLIDOS Y DE VOTOS NULOS; BOLETAS SOBRANTES INUTILIZADAS; LISTA NOMINAL

ADICIONAL; Y ESCRITOS DE PROTESTAS DE REPRESENTANTES.

EL PAQUETE QUEDARÁ CERRADO Y SOBRE SU ENVOLTURA FIRMARÁN LOS DIRECTIVOS Y REPRESENTANTES. ASÍ, INTEGRADO EL PAQUETE ELECTORAL SE HARÁ LLEGAR A LA COMISIÓN MUNICIPAL ELECTORAL Y -- LOS PRESIDENTES FIJARÁN EN UN LUGAR VISIBLE DE LA CASILLA LOS -- RESULTADOS DE LA VOTACIÓN.

4. CALIFICACION DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES.

NUESTRO PAÍS, EN TODOS SUS PROCESOS ELECTORALES, BIEN SEAN FEDERALES, ESTATALES O MUNICIPALES, HA SEGUIDO EL SISTEMA DENOMINADO DE "CALIFICACIÓN POLÍTICA", EN CONTRAPOSICIÓN AL SISTEMA DE CALIFICACIÓN JURISDICCIONAL, QUE SE REALIZA A TRAVÉS DE TRIBUNALES ELECTORALES. POR ELLO, SE ATRIBUYEN ESAS FACULTADES DE CALIFICACIÓN A ORGANISMOS POLÍTICOS-ELECTORALES O A CUERPOS COLEGIADOS DE CARÁCTER LEGISLATIVO.

COMO EXPUSIMOS EN EL APARTADO ANTERIOR Y RETOMANDO LAS IDEAS FINALES, CUANDO YA SE CONCENTRÓ LA VOTACIÓN EN LA COMISIÓN MUNICIPAL ELECTORAL, A ÉSTA LE CORRESPONDE HACER EL CONCENTRADO DE LOS RESULTADOS DE LAS CASILLAS, AL IGUAL QUE INTEGRARLOS PAQUETES ELECTORALES QUE DEBEN SER REMITIDOS A LA COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL, CUANDO A AQUELLA CORRESPONDA LA CALIFICACIÓN.

DE LAS ELECCIONES ADEMÁS DE OTRAS ACTIVIDADES RELATIVAS A SUS -
FUNCIONES.

LA CALIFICACIÓN DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES TAL VEZ-
SEA EL PUNTO MÁS INTERESANTE DENTRO DEL PROCESO MUNICIPAL ELEC-
TORAL, POR LA VARIEDAD QUE EL DERECHO COMPARADO INTERNO NOS PRE-
SENTA. ES DECIR, NO HAY UN SÓLO ORGANISMO, COMO COMÚN DENOMINA-
DOR, QUE SE ENCARGUE DE DICHA CALIFICACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS.
COMO SUCEDE PARA LA CALIFICACIÓN DE DIPUTADOS Y DEL GOBERNADOR-
DEL ESTADO EN QUE SÍ HAY UNIFORMIDAD EN LAS LEGISLACIONES, AL -
ESTABLECER QUE DICHA CALIFICACIÓN LA REALIZA EL CONGRESO DEL ES
TADO AL ERIGIRSE EN COLEGIO ELECTORAL.

POR LO QUE RESPECTA AL ÁMBITO MUNICIPAL, LA CALIFICA--
CIÓN RESPECTO A LOS 31 ESTADOS, PODEMOS INTEGRARLA DENTRO DE AL-
GUNOS DE LOS SIGUIENTES APARTADOS:

A) QUE LA CALIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN DE AYUNTAMIENTOS SE HAGA POR LA COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL. TAL ES EL CASO-
DE LOS ESTADOS DE MÉXICO Y MORELOS, COMO SE DESPRENDE DEL SI---
GUIENTE CUADRO:

CALIFICACION DE ELECCIONES MUNICIPALES POR LA COMISION ESTATAL ELECTORAL	
ESTADO DE MEXICO	MORELOS
<p>" Art. 63. La Comisión Estatal Electoral tiene las facultades y obligaciones siguientes:</p> <p>"XXV. Calificar la elección - de miembros de los ayuntamientos, extendiendo la constancia respectiva a los candidatos que resulten electos;"</p>	<p>" Art. 43. La Comisión Electoral del Estado tiene las siguientes facultades:</p> <p>"XIV. Calificar la elección de los miembros de los ayuntamientos y ordenar la publicación de su resolución en el periódico oficial del Estado..."</p>

B) QUE LA CALIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN DE AYUNTAMIENTO SEA POR LA LEGISLATURA DEL ESTADO. TAL ES EL CASO DE LOS ESTADOS DE AGUASCALIENTES, BAJA CALIFORNIA, BAJA CALIFORNIA SUR, -- CAMPECHE, CHIAPAS, GUANAJUATO, HIDALGO TLAXCALA, YUCATÁN, ENTRE OTROS.

EN CUADRO ANEXO SE PUEDE APRECIAR LAS FACULTADES DEL - CONGRESO SOBRE ESTE PARTICULAR.

C) QUE LA CALIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN SEA HECHA POR - EL PROPIO AYUNTAMIENTO ELECTO, O POR EL AYUNTAMIENTO EN FUNCIONES. COMO POR EJEMPLOS: QUINTANA ROO, QUERÉTARO Y MICHOACÁN.

CALIFICACION DE ELECCIONES HECHA POR LA LEGISLATURA DEL ESTADO

AGUASCALIENTES	BAJA CALIFORNIA NORTE	BAJA CALIFORNIA SUR	CAMPECHE	CHIAPAS	GUANAJUATO	HIDALGO	TLAXCALA	YUCATAN
<p>"Art. 161. La Legislatura del Estado, al recibir los paquetes electorales relativos a la elección de Ayuntamientos y el informe rendido por la Comisión Estatal Electoral sobre ese particular, calificará las elecciones y resolverá los recursos de queja presentados, en su caso, y su resolución será definitiva e inapelable....."</p>	<p>"Art. 188. El Congreso del Estado calificará la elección de los Ayuntamientos. Su resolución es definitiva e inatacable y deberá hacerse, así como la declaratoria respectiva, a más tardar el día treinta de octubre del año de la elección"</p>	<p>"Art. 188. El Estado, erigido en Colegio Electoral conforme al artículo 64 fracción VII de la Constitución Política del Estado, calificará las elecciones de los miembros de los Ayuntamientos, declarando electos a los ciudadanos que hayan obtenido mayoría de votos.</p> <p>" Asimismo, conocerá el cómputo total de votos emitidos en el Municipio de la Capital del Estado para acreditar en su caso, a los Regidores de representación proporcional de acuerdo a lo establecido por el Art. 135 de la Constitución Política del Estado. "</p>	<p>"Art. 266. El Congreso del Estado erigido en Colegio Electoral estudiará los expedientes correspondientes a la elección de Ayuntamientos, Juntas y Comisarias Municipales que le haya turnado la Comisión Electoral del Estado, verificará los cómputos y calificará los concejales de cada uno de los municipios del Estado vigilando se apeguen a los lineamientos del Art. 102 de la Constitución Política del Estado y las disposiciones relativas.</p> <p>" La calificación y la declaratoria respectiva deberá hacerse a más tardar, el día veinticinco de diciembre del año de la elección."</p>	<p>"Art. 244. Corresponde al Congreso del Estado calificar la validez de las Elecciones de Ayuntamientos, dicha calificación y declaratoria respectiva deberá hacerse, a más tardar el 10 de diciembre del año de la elección."</p>	<p>"Art. 248. El Congreso del Estado, constituido en Colegio Electoral, calificará las elecciones de Ayuntamientos, la tercera semana del mes de la elección previa recepción de los paquetes electorales y de los informes de las Comisiones Municipales Electorales y de la Comisión Estatal Electoral."</p>	<p>"Art. 195. La Cámara de Diputados del Congreso del Estado, erigida en Colegio Electoral....</p> <p>" Calificará las elecciones de los candidatos de mayoría y minoría de los Ayuntamientos del Estado y determinará de acuerdo con los comportamientos electorales a que partidos políticos corresponde los Regidores de minoría. Su resolución es definitiva e inobjetable....."</p>	<p>" Art. 160. ...</p> <p>" El Comité Municipal remitirá dentro de las veinticuatro horas siguientes, al Congreso del Estado, los paquetes relativos a la elección de municipios para su calificación"</p>	<p>"Art. 179. El Colegio Electoral al recibir los paquetes electorales relativos a la elección de Ayuntamientos y el informe rendido por la Comisión Electoral del Estado, sobre las mismas calificará las elecciones, resolviendo los recursos de queja presentados, en su caso, y su resolución será definitiva y no admitirá recurso alguno.</p> <p>" Si el día 31 de diciembre del año de la elección no se hubiere hecho la declaración correspondiente, el Ejecutivo del Estado nombrará un Consejo Municipal"</p>

CALIFICACION DE ELECCIONES MUNICIPALES POR EL PROPIO AYUNTAMIENTO		
QUINTANA ROO	QUERETARO	MICHOACAN
<p>" Art. 72 Los Comités Electorales tienen las atribuciones siguientes.....</p> <p>" B. En las elecciones de Ayuntamiento.....</p> <p>" IV. Remitir paquetes de la elección, al Ayuntamiento respectivo dentro de las 48 horas siguientes al término del cómputo, a fin de que la junta preparatoria esté en aptitud de proceder a la calificación correspondiente....."</p>	<p>" Art. 238. Para los efectos del artículo 135 de la Constitución Política Local, los Ayuntamientos en ejercicio en funciones de Colegio Electoral calificarán la elección de los Ayuntamientos electos para el período inmediato siguiente."</p>	<p>" Art. 171. El jueves siguiente al segundo domingo de diciembre del año en que se hayan efectuado comicios para renovar los ayuntamientos, el Presidente Municipal en funciones citará a los candidatos electos que tengan constancia de mayoría relativa para los cargos de Presidente, Síndico y Regidores propietarios para que constituidos en Colegio Electoral, califiquen las elecciones."</p>

D) QUE LA CALIFICACIÓN DE LAS ELECCIONES SEA POR UN ORGANISMO ELECTORAL PROPIO DEL MUNICIPIO. ESTO SUCEDE EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EN DONDE LA COMISIÓN MUNICIPAL ELECTORAL, A MÁS TARDAR DENTRO DE LOS SIETE DÍAS SIGUIENTES AL CÓMPUTO TOTAL DE LOS VOTOS EMITIDOS EN LA ELECCIÓN, SE CONVIERTE EN UN "ORGANISMO CALIFICADOR". ASÍ LO PREVEN LOS ARTÍCULOS 174, 175 Y DEMÁS RELATIVOS DE SU LEY ELECTORAL.

LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE NUEVO LEON
CALIFICACION DE ELECCIONES MUNICIPALES POR COMISION MUNICIPAL ELECTORAL
<p>" Artículo 174. La Comisión Municipal Electoral a más tardar dentro de los siete días siguientes al cómputo total de los votos emitidos en la elección, se convertirá en organismo calificador."</p> <p>" Artículo 175. La Comisión Municipal Electoral calificadora declarará electa a la planilla que hubiere obtenido mayoría, considerando en todo caso, los resultados del cómputo final y las resoluciones que hubiere emitido el Tribunal Electoral."</p>

E) EN ALGUNOS ESTADOS COMO CHIHUAHUA, MORELOS Y PUE--
BLA LA LEGISLATURA DEL ESTADO, ERIGIDA EN COLEGIO ELECTORAL, IN
TERVIENE PARA LA CALIFICACIÓN DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES, PE
RO ÚNICAMENTE EN AQUELLOS CASOS EN QUE SE ARGUMENTEN CAUSAS DE--
NULIDAD. DE NO SUCEDER TAL EVENTUALIDAD, LA CALIFICACIÓN SE --
HARÁ NORMALMENTE POR EL ÓRGANO POLÍTICO-ELECTORAL CORRESPONDIEN
TE.

POR VÍA COMPARATIVA APARECE EL SIGUIENTE CUADRO:

LEYES ESTATALES ELECTORALES		
CALIFICACION DE ELECCIONES MUNICIPALES POR LEGISLATURA LOCAL EN CASOS DE NULIDAD		
CHIHUAHUA	MORELOS	PUEBLA
<p>" Artículo 163. El -- Congreso del Estado -- constituido en Colegio Electoral calificará -- las elecciones siguien tes.....</p> <p>"II. La de miembros de ayuntamientos cuyo proceso o resultado -- haya sido reclamado de nulidad....."</p>	<p>" Artículo 159. La nulidad de -- una elección solamente podrá ser declarada por el Colegio Electo- ral del Congreso del Estado; o -- el propio Congreso del Estado en los casos de Elecciones de Gober- nador, Presidente Municipal, Sin- dico y Regidores....."</p>	<p>" Artículo 201. Den- tro de los tres días-- siguientes a la fija- ción del acta a que -- se refiere el artícu- lo anterior, los can- didatos o sus repre- sentantes podrán re-- clamar la califica-- ción de las eleccio- nes Municipales, me- diante escrito que, -- acompañado de las -- pruebas conducentes -- se presente ante la -- Junta Calificadora co- rrespondiente, la que lo remitirá al Congre- so del Estado junto -- con la documentación-- relativa a la elec- ción, para los efec- tos del artículo 57 -- fracción XXII de la -- Constitución Política Local".</p>

EN RESUMEN, PODEMOS SEÑALAR QUE CUANDO CORRESPONDE A LA COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL CALIFICAR LAS ELECCIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS, EN ALGUNOS CASOS ESE ORGANISMO POLÍTICO-ELECTORAL CUENTA CON FACULTADES PLENAS PARA CALIFICAR Y RESOLVER SOBRE VICIOS Y NULIDADES Y, OTRAS VECES, SÓLO CUENTA CON FACULTA-

DES DE CALIFICACIÓN PERO NO PARA DECLARAR NULAS LAS ELECCIONES, ATRIBUCIÓN QUE CORRESPONDE AL CONGRESO DEL ESTADO.

A NUESTRO JUICIO, DE LOS DIVERSOS SISTEMAS QUE EXISTEN PARA LA CALIFICACIÓN DE ELECCIONES MUNICIPALES, EL QUE LO HAGALA COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL, REPRESENTA UNA VERDADERA FALTA - DE RECONOCIMIENTO A LA AUTONOMÍA DEL MUNICIPIO. CREO QUE UNA - COMISIÓN DE ORDEN ADMINISTRATIVO, COMO LO ES LA ELECTORAL DEL - ESTADO, NO CUENTA CON SOPORTE DOCTRINARIO PARA QUE SE LE ATRIBU- YAN ESAS FACULTADES. EN ALGUNOS ESTADOS, COMO EL DE MÉXICO, SE HA TRATADO DE RESOLVER ESTA CUESTIÓN INTEGRANDO COMO COMISIONA- DOS, EN LA COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL, A DOS REPRESENTANTES DESIG- NADOS POR LA MAYORÍA DE LOS AYUNTAMIENTOS.

EL SISTEMA DE CALIFICACIÓN POR VÍA DEL PROPIO AYUNTA-- MIENTO ELECTO, CONSTITUIDO EN JUNTA PREVIA O CELEGIO, TAMPOCO - REPRESENTA, A NUESTRO JUICIO LA MEJOR GARANTÍA DE RESPETO A LA- VOLUNTAD DE LA CIUDADANÍA MUNICIPAL. LOS ESTADOS QUE LA TIENEN EN SU LEGISLACIÓN, COMO MICHOACÁN O QUERÉTARO, SE HAN VISTO CON FRECUENCIA FRENTE A UNA MULTIPLICIDAD DE CONFLICTOS POLÍTICOS - DE SUS MUNICIPIOS, QUE SE EXTIENDEN EN SUS CONSECUENCIAS, A VE-- CES VIOLENTAS, POR TODO EL TERRITORIO DE LA ENTIDAD, Y MUCHAS VE- CES LA FALTA DE CONTROL POLÍTICO FRENTE A HECHOS DE AGRESIÓN Y- VIOLENCIA, ES CAMPO FERTIL DE ALTERACIÓN O FRAUDE EN LOS RESULTADOS

TADOS ELECTORALES.

POR LO ANTERIOR, NOS PARECE QUE EL MEJOR SISTEMA DE CALIFICACIÓN DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES, ES AQUEL QUE ATRIBUYE ESTA DELICADA FUNCIÓN AL CONGRESO DEL ESTADO. EN ESE CUERPO DE REPRESENTANTES POPULARES SE CUENTA CON MEJORES ELEMENTOS PRÁCTICOS, PROCESALES Y DE CONTROL JURÍDICO, EN DONDE CON APEGO A LA LEY SE DICTAMINE SOBRE LA CALIFICACIÓN DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES. EN EL CONGRESO SE ENCUENTRAN REPRESENTADOS, ADEMÁS, LOS DIVERSOS PARTIDOS POLÍTICOS, QUE DEFIENDEN A SUS CORRELIGIONARIOS QUE HUBIESEN PARTICIPADO EN LA CONTIENDA ELECTORAL; POR TODO ELLO, REITERO MI APRECIACIÓN DE QUE SE GARANTIZA DE MEJOR FORMA EL ORDEN, LA LEGALIDAD Y EL RESPETO DE LA VOLUNTAD POPULAR, CUANDO LA CALIFICACIÓN DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES LA EFECTÚA EL CONGRESO DEL ESTADO.

LOS PROCESOS ELECTORALES MUNICIPALES, COMO HEMOS PODIDO OBSERVAR, SON MUY VARIABLES Y DIVERSOS EN LAS LEGISLACIONES DE LOS ESTADO. ESTOS PROCESOS DEBERÁN SER REVISADOS A FONDO CON EL FIN DE RESPALDAR LA AUTONOMÍA MUNICIPAL Y LA ELECCIÓN LIBRE Y DIRECTA DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES. DICHS PROCESOS DEBEN SER ÁGILES, SEGUROS Y BIEN REGLAMENTADOS, YA QUE DE LO CONTRARIO, LA DECISIÓN POLÍTICA CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN, DE OTORGAR PLENA AUTONOMÍA POLÍTICA Y VIDA INS-

TITUCIONAL AL MUNICIPIO, SE VERÁ IMPEDIDA DE BRILLAR EN LA VIDA DEMOCRÁTICA DE NUESTROS MUNICIPIOS.

5. LOS RECURSOS EN MATERIA ELECTORAL MUNICIPAL.

LA DOCTRINA DEL DERECHO ELECTORAL ENTIENDE POR RECURSO: AQUELLOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN CON LOS QUE CUENTAN LOS CIUDADANOS, LOS PARTIDOS U ORGANIZACIONES POLÍTICAS, LOS CANDIDATOS O CUALQUIER PERSONA DEBIDAMENTE LEGITIMADA, TENDIENTES A LOGRAR LA REVOCACIÓN, MODIFICACIÓN O NULIDAD DE LAS RESOLUCIONES DICTADAS POR LOS ORGANISMOS ELECTORALES.

EN EFECTO, TANTO DURANTE LA FASE PREVIA A LOS COMICIOS, EN LA PROPIA JORNADA ELECTORAL Y CON POSTERIORIDAD A ELLA PUEDEN EXISTIR INCONFORMIDADES E IMPUGNACIONES EN CONTRA DE DECISIONES QUE EMITAN LOS ORGANISMOS ELECTORALES. EN ESA VIRTUD LAS LEYES ELECTORALES ESTATALES ESTABLECEN UNA GAMA MUY DIVERSA DE RECURSOS. AHORA BIEN, PODEMOS SEÑALAR QUE ESTOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN NO SON EXCLUSIVOS PARA PROCESOS MUNICIPALES ELECTORALES, SINO COMUNES PARA ÉSTOS Y PARA LOS PROCESOS DEL PROPIO ESTADO, PUES EN MATERIA FEDERAL SE APLICARÁN LOS QUE PREVÉ EL COFIPE.

AUNQUE EN OTRAS LEGISLACIONES ELECTORALES CONTEMPLAN, ADE
MAS DE LOS ANTERIORES OTROS, COMO SE DESPRENDE DEL SIGUIENTE CUADRO:

LEYES ELECTORALES ESTATALES					
RECURSOS ELECTORALES					
ESTADO DE MEXICO	MICHOACAN	MORELOS	OAXACA	QUERETARO	QUINTANA ROO
<p>Art. 198. Los recursos que podrán interponerse contra los actos de los organismos electorales son:</p> <p>a) Protesta;</p> <p>b) Inconformidad;</p> <p>c) Queja; y</p> <p>d) Revocación.</p>	<p>Art. 187. Contra los actos de los organismos electorales podrán interponerse por escrito y en los términos de esta Ley, recursos siguientes:</p> <p>I. Protesta;</p> <p>II. Revocación.</p> <p>III. Queja; y</p> <p>IV. Reclamación.</p>	<p>Art. 167. Los recursos que podrán interponerse contra los actos de los Organismos Electorales son:</p> <p>A) Protesta;</p> <p>B) Queja;</p> <p>C) Revocación</p> <p>D) Revisión.</p>	<p>Art. 158. Los recursos que podrán interponerse contra los actos de los Organismos Electorales y sus dependencias son:</p> <p>I. Inconformidad;</p> <p>II. Revocación;</p> <p>III. Protesta;</p> <p>IV. Revisión; y</p> <p>V. Queja.</p>	<p>Art. 243. Los recursos a que se refiere el artículo anterior son:</p> <p>I. Durante la etapa preparatoria de la elección:</p> <p>a) Revocación;</p> <p>b) Revisión;</p> <p>c) Apelación y</p> <p>II. Para impugnar los cómputos distritales y municipales así como la validez de cualquier elección procederá el recurso de queja.</p> <p>Durante la jornada electoral los representantes de los partidos políticos y los candidatos deberán presentar ante las mesas directivas de casilla los escritos de protesta que consisten en:</p>	<p>Art. 181. Podrán recurrirse los actos de los organismos electorales y de sus dependencias, a través de los siguientes medios:</p> <p>SECCION "A"</p> <p>Contra los actos preparatorios del proceso electoral los ciudadanos, candidatos, partidos políticos registrados, frentes o coaliciones, o sus representantes, podrán hacer valer según el caso los siguientes medios de impugnación:</p> <p>a) Aclaración.</p> <p>b) Inconformidad.</p> <p>SECCION "B"</p> <p>Dentro del proceso electoral, los candidatos y los partidos políticos o representantes de estos, podrán interponer en contra de actos de los organismos electorales o sus dependencias los siguientes recursos:</p> <p>a) Protesta.</p> <p>b) Revocación</p> <p>c) Revisión</p> <p>d) Queja.</p>

DEL ANÁLISIS DE LAS DIVERSAS LEGISLACIONES ESTATALES - ENCONTRAMOS QUE NO HAY HOMOGENEIDAD EN EL NÚMERO, TIPO Y SUBS-- TANCIACIÓN DE LOS RECURSOS ELECTORALES. POR EL CONTRARIO, HAY - DISPERSIÓN Y HETEROGENEIDAD.

UNA ENUMERACIÓN DE LOS DIVERSOS RECURSOS PREVISTOS EN ESAS LEYES SERIA LA SIGUIENTE:

A) ACLARACIÓN; B) INCONFORMIDAD; C) PROTESTA; D) REVOCACIÓN; E) REVISIÓN; F) QUEJA; Y, H) APELACIÓN.

EN CUADRO ANEXO, SE APRECIAN LOS RECURSOS QUE PREVÉN - VARIOS ESTADOS EN ESTA MATERIA ELECTORAL.

INSISTIMOS EN LA FALTA DE UNIFORMIDAD TÉCNICA EN EL -- PLANTEAMIENTO DE LOS RECURSOS PREVISTOS EN LAS LEYES ESTATALES. EN OCASIONES A UN MISMO RECURSO SE LE ASIGNAN TRATAMIENTOS COMPLETAMENTE DISTINTOS DE UNA ENTIDAD A OTRA. POR EJEMPLO, EL ARTÍCULO 199 DE LA DEL ESTADO DE MÉXICO PRECISA QUE LA PROTESTA - ES:

Artículo 199. El recurso de protesta es un medio de impugnación para establecer la presunta existencia de violaciones durante el día de las

elecciones; se presentará por escrito, por los partidos políticos a través de sus representantes o por los candidatos, ante la Mesa Directiva de casilla, al concluir el escrutinio y computación, o dentro de los dos días siguientes, ante la Comisión Municipal o Distrital Electoral que corresponda.

El escrito de protesta puede presentarse en forma impresa y en cualquier caso deberá contener:

a) El partido político o candidato que la presenta;

b) El número y ubicación de la casilla ante la que se interpone;

c) Los actos y en su caso los resultados que se impugnen;

d) La descripción breve de los hechos que se estimen violatorios de los preceptos legales que rigen el desarrollo de la jornada electoral;

e) Cuando se presente ante la comisión municipal o Distrital Electoral correspondiente, se deberá identificar él o los actos y resultados impugnados por casilla, cumpliendo con lo señalado en los incisos c) y d) anteriores; y

f) El nombre y la firma de quien lo interpone.

El Secretario de la casilla o de la Comisión Municipal o Distrital Electoral ante quien se presenten los recursos de protesta, deberá firmar de recibido los escritos respectivos.

MIENTRAS QUE EL ARTÍCULO 188 DE LA LEY RESPECTIVA DE MICHOACÁN, DICE:

Artículo 188. Procede el recurso de protesta contra los actos de instalación, votación, cierre, escrutinio y computación de las casillas.- El recurso deberá promoverse por escrito ante la propia casilla, observándose lo dispuesto en el artículo 135 de esta Ley.

EN ESTE MISMO SENTIDO DE DISPERSIÓN ENCONTRAMOS MUCHOS OTROS PROCEDIMIENTOS RELATIVOS A LOS RECURSOS ENUNCIADOS. SIN EMBARGO, POR VÍA EJEMPLIFICATIVA, CITAMOS ALGUNAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y PROCESOS ELECTORALES DEL ESTADO DE MÉXICO EN TORNO A ALGUNOS DE ESTOS RECURSOS. ESTA LEY, DE RECIENTES MODIFICACIONES EN 1990, INCLUYE TAMBIÉN LOS RECURSOS DE ORDEN JURISDICCIONAL DE APELACIÓN Y QUEJA, TODA VEZ

QUE ACTUALMENTE EXISTE TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL EN-
ESA ENTIDAD, AL IGUAL QUE EN OTROS 14 ESTADOS DE LA FEDERACIÓN.

EN CUANTO A LA INCONFORMIDAD, EL ARTÍCULO 200 DICE:

Artículo 200. La inconformidad procede contra-
actos del Registro Estatal de Electores.

Se interpondrá por los Partidos a través de sus
representantes, los candidatos o los ciudadanos,
en los términos previstos por la ley.

REFIRIÉNDOSE AL RECURSO DE QUEJA, EL ARTÍCULO 201 DE -
LA LEY DEL ESTADO DE MÉXICO, ESTABLECE:

Artículo 201. El Recurso de Queja procede con-
tra los resultados consignados en el acta de --
cómputo municipal y en la de cómputo distrital,
según el caso, y las constancias de mayoría ex-
pedidas por los respectivos organismos electoral
les; y tiene por objeto hacer valer las causa--
les de nulidad consignadas en los artículos 195
y 196 de esta ley, se interpondrá por los comi-
sionados o por los candidatos ante la Comisión-
Municipal o Distrital Electoral respectiva, dent
tro de las veinticuatro horas siguientes al mo-

mento de terminación del cómputo municipal o --
distrital, según la elección de que se trate.

Las comisiones municipales o distritales -
electorales le remitirán al Tribunal Estatal de
lo Contencioso Electoral, dentro del término de
veinticuatro horas contadas a partir de su pre-
sentación, los Recursos de Queja que ante ellas
se hubiesen interpuesto, en el escrito corres-
pondiente, así como el Recurso de Protesta y su
resolución; un informe relativo; las pruebas --
aportadas; y todos los demás documentos que se-
estimen necesarios para la resolución de este -
recurso.

En ningún caso se aceptarán pruebas que no
sean documentales públicas y que no hubieran si-
do aportadas con el escrito de interposición --
del Recurso de Queja.

El Recurso de Queja procederá únicamente -
cuando se hubiera hecho valer el de protesta, -
en tiempo y forma, ante los organismos electoral
les correspondientes.

El Tribunal Estatal de lo Contencioso Elect

toral resolverá los Recursos de Queja en el orden en que fueren recibidos.

EL RECURSO DE REVISIÓN LO REGULA LA LEY QUE VENIMOS CITANDO, EN SU ARTÍCULO 202, QUE TRANSCRIBIMOS:

Artículo 202. El Recurso de Revisión procede - contra actos de la comisión estatal electoral, - con excepción de los casos previstos en los artículos 63 fracción XXV y 177, segundo párrafo. Deberá interponerse por escrito ante la misma -- por los comisionados de los partidos acreditados ante este organismo, dentro del término de tres días siguientes a aquel en que tuvieron conocimiento del acuerdo que se impugna. Se entenderá que el recurrente tiene conocimiento -- del acto que recurra, desde el momento en que -- éste se produzca, si aquel asistió a la reunión colegiada donde se dictó, o bien según el caso, a partir de la notificación respectiva.

El escrito expresará el acto o actos que se impugnen, el precepto legal que se estime -- violado y los conceptos de violación, anexando las pruebas de que disponga el recurrente.

La comisión estatal electoral enviará las actuaciones procedentes al Tribunal Estatal de lo Contencioso Electoral, el que dictará resolución dentro de los tres días siguientes a la recepción del recurso.

FINALMENTE, EL RECURSO DE APELACIÓN SE ESTABLECE EN EL ARTÍCULO 203 DE LA LEGISLACIÓN ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO, QUE SEÑALA:

Artículo 203. El Recurso de Apelación procederá en contra de la negativa de registro a un partido político estatal.

Se interpondrá ante el Tribunal Estatal de lo Contencioso Electoral, dentro del término de cinco días naturales contados a partir del siguiente en que sea notificada la resolución, mediante escrito al que se anexarán las pruebas documentales correspondientes.

El Tribunal resolverá el recurso, dentro de los cinco días siguientes a su interposición.

CREEMOS PRUDENTE LLAMAR LA ATENCIÓN DE LAS LEGISLATURAS ESTATALES EN EL SENTIDO DE QUE EXISTIENDO ACTUALMENTE UN IM

PORTANTE ACERVO DE APORTACIONES TEÓRICAS ESPECIALIZADAS EN DERECHO ELECTORAL, SERÍA CONVENIENTE QUE ESTOS ASPECTOS, EMINENTEMENTE TÉCNICO-JURÍDICOS, SE REGULARÁN DE MEJOR MANERA, CON OBJETO DE LOGRAR UNA MAYOR SEGURIDAD DE LA VOLUNTAD POPULAR QUE, -- FINALMENTE, DEBERÁ SER SIEMPRE LA META DE CUALQUIER PROCESO -- ELECTORAL .

6. LA PROPORCIONALIDAD EN LA INTEGRACION DE LOS AYUNTAMIENTOS.

- ANTECEDENTES.

DENTRO DE LOS SISTEMAS POLÍTICOS CATALOGADOS COMO DEMOCRACIAS, EL PRINCIPIO RECTOR DEL PODER SIEMPRE SERÁ LA VOLUNTAD MAYORITARIA DE LOS CIUDADANOS. SIN EMBARGO, EN LAS SOCIEDADES MODERNAS TAN COMPLEJAS POR SU AMPLITUD POBLACIONAL, SUS INTERESES DIVERSOS, SUS IDEOLOGÍAS VARIAS, ETC., ES INDISPENSABLE CANALIZAR INSTITUCIONALMENTE LOS ESFUERZOS Y ASPIRACIONES DE LAS MINORÍAS, PUES A MÁS DE OBEDECER ASÍ A UNA INNEGABLE -- PREMISA DE JUSTICIA Y EQUIDAD SOCIALES, SUS OPINIONES RESULTAN ALTAMENTE ENRIQUECEDORAS EN EL EJERCICIO DEL PODER PÚBLICO Y -- LA ORIENTACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE GOBIERNO. DE ESTA FORMA -- SE ENTIENDE LA PREOCUPACIÓN CRECIENTE DEL ESTADO POR ESTABLE-- CER CANALES ADECUADOS PARA CAPTAR Y APROVECHAR EL SENTIR DE --

LOS GRUPOS POLÍTICOS MINORITARIOS.

SOBRE EL PARTICULAR SEÑALA JORGE MADRAZO:

"En nuestro país la primera forma embrionaria de la representación proporcional apareció en 1962, con el régimen llamado de diputados de partido, que permitió que los partidos de oposición entonces existentes, pudieran tener una presencia más significativa en la Cámara de Diputados. Las reglas y requisitos de este sistema tuvieron que ser atenuadas -- diez años más tarde, en 1972, para hacer efectivamente posible el acceso más sistemático de corrientes políticas minoritarias a la cámara federal de diputados."

"En cuanto a las entidades federativas, éstas -- fueron paulatinamente incorporando el sistema de diputados de partido en la integración de sus legislaturas locales; para 1975 casi una tercera parte de los Estados de la Federación habían plasmado ese sistema en sus constituciones particulares." (5)

EFFECTIVAMENTE, LOS MECANISMOS DE REPRESENTACIÓN PROPOR-

(5) Madrazo Cuellar, Jorge; La Representación Proporcional en los Ayuntamientos de la República Mexicana; en la obra colectiva, la Reforma Municipal en la Constitución, Ed. Porrúa, pp. 106-107.

CIONAL FUERON IMPLEMENTÁNDOSE PRIMERO A NIVEL FEDERAL, POSTERIORMENTE AL NIVEL ESTATAL Y MÁS TARDIAMENTE EN EL NIVEL MUNICIPAL.

FUE HASTA EL 28 DE SEPTIEMBRE DE 1976 EN QUE MEDIANTE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN SE ESTABLECIÓ EL SISTEMA DE REGIDORES DE PARTIDO.

SIGUE AFIRMANDO MADRAZO, QUE:

"... Desde el punto de vista normativo, esta reforma significó el primer paso dado para contar en los ayuntamientos con representantes de corrientes políticas minoritarias, inaugurando una nueva fase en el desarrollo político del país." (6)

EN EL AÑO DE 1977 Y COMO RESULTADO DE UNA AMPLIA CONSULTA POPULAR, EL EJECUTIVO DE LA UNIÓN * ENVÍO DIVERSAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN TORNO A LA LEGISLACIÓN POLÍTICA ELECTORAL. DENTRO DE DICHO PAQUETE CONOCIDO COMO "REFORMA POLÍTICA", SE ADICIONÓ EL ARTÍCULO 115 PARA INTRODUCIR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LOS AYUNTAMIENTOS DEL PAÍS. SIN EMBARGO OPERARÍA ESA PROPORCIONALIDAD EXCLUSIVAMENTE PARA AQUELLAS MUNICIPALIDADES CUYA POBLACIÓN ASCENDIERA A TRESCIENTOS -

(6) Idem; p. 107.
* José López Portillo.

MIL HABITANTES O MÁS. **

DESDE LUEGO QUE POR AQUELLOS AÑOS LA CANTIDAD DE POBLACIÓN EXIGIDA AL MUNICIPIO A FIN DE QUE FUNCIONARA LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL RESULTABA NOTABLEMENTE ELEVADA. SURGIERON ASÍ VARIAS INTERPRETACIONES, ESTO ES, QUE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DEL PAÍS MARCABA COMO OBLIGATORIA LA PROPORCIONALIDAD ENUNCIADA, SOLAMENTE PARA LOS MUNICIPIOS CON TRESCIENTOS MIL HABITANTES O MÁS, PERO RESULTABA OPCIONAL QUE LAS LEGISLATURAS LOCALES PUDIERAN ADOPTAR DICHA PROPORCIONALIDAD PARA MUNICIPIOS DE MENOS POBLACIÓN. EN EFECTO, ASÍ FUE, Y DIVERSOS ESTADOS ESTABLECIERON TOPES POBLACIONALES MUCHO MENORES, COMO COLIMA, GUANAJUATO O PUEBLA.

- DIVERSOS SISTEMAS EN QUE SE ESTABLECE LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.

POR OTRA PARTE, EN ESTRICTO SENTIDO LOS 31 ESTADOS NO ADOPTARON "LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL", SINO QUE, TODOS ESTRUCTURARON SUS LEGISLACIONES PARA QUE SE AUMENTARAN A LOS AYUNTAMIENTOS ELECTOS POR MAYORÍA, UNO O VARIOS REGIDORES DE MINORÍA, SALVO EL CASO DEL ESTADO DE MÉXICO, EN QUE POR MUY RECIENTES MODIFICACIONES A SU LEGISLACIÓN ELECTORAL, SE INCLUYE UN SÍNDICO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE MÁS DE UN MILLÓN DE HABITANTES.

** Las reformas se publicaron en el Diario Oficial del 6 de diciembre de 1977.

SOBRE ESTE PARTICULAR, SIGUIENDO LO EXPUESTO POR EL LICENCIADO MADRAZO CUELLAR, AFIRMA QUE:

"... si bien existió unanimidad en cuanto a la de ci sión de aplicar la representación proporcional ex cl us iv am e n t e a las regidurías, los Estados adoptaron distintas fórmulas para llevarlas a cabo. En ese sentido podemos agrupar a las entidades federativas en tres grupos:

a) Los estados que optaron por adicionar el ayun tamiento con un solo regidor, llamado "de re pre sen tación proporcional" que sería atribuido al partido político que, no habiendo obtenido la mayoría de vo tos en el municipio, tuviera la mayor cantidad de v o t o s entre los partidos minoritarios.

El candidato a primer regidor de la lista de ese partido resultaría electo regidor de "re pre sen tación proporcional".

b) Los estados que establecieron una diferencia ción expresa, para los efectos de la elección, en tre regidores de mayoría y de representación propor cional; es decir, el principio de proporcionalidad no se aplicaría a la totalidad de las regidurías en juego. De esta suerte, el partido político que h u b ie ra alcanzado la mayoría de votos, se le ac re di ta ba

ditarían de su lista los candidatos a presidente municipal, síndico o síndicos y regidores de mayoría. Los regidores de representación proporcional serían asignados a los partidos minoritarios de mayor votación.

En este sistema el número de regidores de minoría estaría claramente establecido y significaría - entre 10% y 25% de la totalidad de posiciones del ayuntamiento.

Para que a un partido político le fuesen acreditados este tipo de regidores minoritarios, sería necesario cumplir con una serie de requisitos: no haber alcanzado el triunfo por mayoría relativa en la misma elección; haber alcanzado un determinado porcentaje mínimo de votación (generalmente del 1.5); haber registrado planilla de candidatos, etc.

c) Un tercer método fue el adoptado por aquellos estados, en donde la representación proporcional se aplicaría para la elección de todas las regidurías en juego. De esta forma, el partido político que alcanzará la mayoría relativa, se le acreditarían de su lista de candidatos el presidente municipal y los síndicos. Seguidamente, la votación total emitida para todas las planillas se dividiría - entre las regidurías por repartir, a fin de obtener

un cociente electoral, asignándose a cada partido político tantas regidurías como número de veces se contuviera el cociente electoral entero en su votación y, en su caso, utilizando el método de resto mayor decreciente." (7)

PASANDO A OTRA CUESTIÓN, PARA DETERMINAR EL NÚMERO DE REGIDURÍAS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, LOS ESTADOS TAMBIÉN HAN SEGUIDO CRITERIOS Y MECANISMOS DISTINTOS, QUE SE RESUMEN BÁSICAMENTE EN CUATRO VARIABLES:

A) ATENDIENDO DIRECTAMENTE A LA POBLACIÓN DEL MUNICIPIO, COMO EL ESTADO DE MÉXICO, QUE EN EL ARTÍCULO 26 DE SU LEY SEÑALA:

Artículo 26. Los ayuntamientos se renovarán cada tres años y se integrarán por:

I.- Un presidente, un síndico y cinco regidores de mayoría relativa y hasta uno de representación proporcional, cuando tengan una población hasta de sesenta mil habitantes.

II.- Un presidente, un síndico y seis regidores de mayoría relativa y hasta dos de representación proporcional, cuando tengan una población de más de

(7) Madrazo Cuellar Jorge; op. cit. p. 110.

setenta mil y hasta ciento cincuenta mil habitan--
tes.

III.- Un presidente, un síndico y siete regido--
res de mayoría relativa y hasta tres de representa--
ción proporcional, cuando tengan más de ciento cin--
cuenta mil y hasta quinientos mil habitantes.

IV.- Un presidente, dos síndicos y nueve regi--
dores de mayoría relativa y hasta cuatro de repre--
sentación proporcional, cuando tengan más de qui--
nientos mil y hasta un millón de habitantes.

V.- Un presidente, dos síndicos y once regido--
res de mayoría relativa y hasta un síndico y cinco--
regidores de representación proporcional, cuando --
tengan más de un millón de habitantes.

B) OTRO SISTEMA ES EL QUE ATIENDE AL NÚMERO DE MIEMBROS -
DEL AYUNTAMIENTO, COMO VERACRUZ, QUE EN EL ARTÍCULO 20 DE SU -
LEY ELECTORAL ESTABLECE:

Artículo 20. El número de miembros de un ayunta--
miento será de tres para los municipios de menos de
veinte mil habitantes; de cinco, para los municí--
pios de veinte mil a treinta y cinco mil habitantes;
de siete, para los municipios de sesenta mil a cien--
to veinticinco mil habitantes; hasta de trece, para

los municipios cuya población exceda de ciento veinticinco mil habitantes y su capacidad económica lo permita.

En los ayuntamientos de tres a cinco miembros -- habrá un síndico; en los de siete, dos y en los de nueve o más hasta cinco.

El aumento del número de Ediles de un ayuntamiento será determinado por la Legislatura.

C) POR CUANTO AL TERCER SISTEMA, SE ESTABLECEN EXPRESAMENTE POR LA LEY LOS MUNICIPIOS Y LA PROPORCIONALIDAD QUE LES CORRESPONDE. EJEMPLO DE ESTE SISTEMA SON MICHUACÁN Y QUINTANA ROO, SEGÚN APARECE EN EL COMPARATIVO ANEXO.

MICHOCAN (LEY ELECTORAL)	QUINTANA ROO (CONSTITUCION POLITICA)
<p>"Artículo 3o. El Municipio Libre, como base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, estará representado por un Ayuntamiento electo -- por votación popular directa, conforme a los sistemas de mayoría relativa y de representación proporcional."</p> <p>"Artículo 4o. Los ayuntamientos de -- los municipios cabecera de Distrito, -- así como los de Jacona, Sahuayo y Zinapécuaro, se integrarán con un <u>Presidente</u>, un <u>Síndico</u>, siete regidores -- electos por mayoría relativa y hasta tres regidores de representación proporcional.</p> <p>"El resto de los ayuntamientos de los municipios del Estado, se integrarán con un <u>Presidente</u>, un <u>Síndico</u>, cinco regidores electos por mayoría relativa, y hasta dos regidores de <u>representación proporcional</u>; por el <u>Síndico</u> y por cada <u>Regidor Propietario</u> se <u>elegirá</u> un suplente."</p>	<p>"Artículo 145. Los Ayuntamientos -- se integran en la siguiente forma:</p> <p>"I. En los Municipios de Othón - P. Blanco y Benito Juárez, con un <u>Presidente</u>, un <u>Síndico</u>, nueve <u>Regidores</u> electos según el principio -- de mayoría relativa y hasta tres -- regidores electos según el principio de representación proporcio--nal, y</p> <p>"II. En los Municipios de Felipe Carrillo Puerto, José María More--los, Cozumel, Lázaro Cárdenas e <u>Isla Mujeres</u>, con un <u>Presidente</u>, un <u>Síndico</u>, seis <u>Regidores</u> de mayoría relativa y hasta dos <u>Regidores</u> de <u>representación proporcional</u>....."</p>

D) FINALMENTE, EL CUARTO SISTEMA COMBINA PARTE DE LOS ANTERIORES, ESTO ES, SEÑALA EN FORMA EXPRESA EL NOMBRE Y PROPORCIONALIDAD QUE CORRESPONDE A DETERMINADOS AYUNTAMIENTOS Y DEL RESTO ATIENDE AL NÚMERO DE HABITANTES. EL EJEMPLO QUE AL RESPECTO PODEMOS CITAR ES EL ESTADO DE MORELOS, CUYO ARTÍCULO 13- DE SU LEY ORGÁNICA MUNICIPAL ESTABLECE:

Artículo 13. La integración de los Ayuntamientos, - por cuanto al número y cargos de sus integrantes, - será la siguiente:

I. En los municipios que tengan hasta cincuenta mil habitantes, los ayuntamientos estarán compuestos de un Presidente Municipal, un Regidor y un Síndico:

II. En los Municipios con población superior a los cincuenta mil habitantes y hasta ciento cincuenta mil, los ayuntamientos constarán de un Presidente Municipal, tres Regidores y un Síndico, y

III. En los Municipios con población superior a ciento cincuenta mil habitantes, los Ayuntamientos se integrarán con un Presidente Municipal, cinco Regidores y un Síndico.

En los Municipios de Emiliano Zapata, Huitzilac, Jojutla, Jiutepec, Puente de Ixtla, Tepalcingo, Yau-tepec, Zacatepec y Zacualpan de Amilpas, los Ayuntamientos se integrarán con un Presidente, tres Regidores y un Síndico, en los Municipios de Cuernavaca y Cautla los Ayuntamientos se integrarán con un -- Presidente, nueve Regidores y un Síndico, además de dos Regidores de representación proporcional; estos últimos serán electos en los términos que establezca la Ley Electoral del Estado.

COMO SE PUEDE OBSERVAR, DIVERSOS SON LOS MECANISMOS EN QUE LOS ESTADOS HAN IMPLEMENTADO LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL DE AYUNTAMIENTOS. DE ACUERDO A LO EXPUESTO Y A LOS PRECEPTOS CITADOS SE APRECIA QUE LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL DE HECHO DEVINO TAN SOLO EN REGIDORES DE MINORÍA, SALVO EL ESTADO DE MÉXICO QUE CUENTA CON UN SÍNDICO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN SUS MUNICIPIOS CON MÁS DE UN MILLÓN DE HABITANTES.

POR VÍA EJEMPLIFICATIVA AGREGAMOS AL FINAL DEL CAPÍTULO EL ACUERDO DE LA COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO, EN QUE SE ESTABLECE LA MANERA ESPECÍFICA EN QUE SE INTEGRARÁN SUS AYUNTAMIENTOS DE ACUERDO A LAS ELECCIONES DEL 11 DE NOVIEMBRE DE 1990.

- REQUISITOS PARA LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.

SI BIEN SON BASTANTE DIVERSOS ESTOS REQUISITOS EN LAS LEGISLACIONES ESTATALES, EN GENERAL, PODEMOS CITAR LOS SIGUIENTES: A) NO HABER OBTENIDO EL TRIUNFO POR EL SISTEMA DE MAYORÍA RELATIVA; B) HABER REGISTRADO PLANILLAS POR LO MENOS EN UNA TERCERA PARTE DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO; Y, C) HABER OBTENIDO UN PORCENTAJE DETERMINADO DE LA VOTACIÓN, GENERALMENTE DEL 1.5% DEL TOTAL EMITIDO PARA LA ELECCIÓN DEL AYUNTAMIENTO.

AUNQUE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA EN SU ARTÍCULO 115, ASÍ COMO LAS LEGISLACIONES ELECTORALES DE LOS Es

TADOS PREVÉN LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LOS AYUNTAMIENTOS DE TODO EL PAÍS, EN LA REALIDAD NO TODOS CUENTAN CON ELLA. EN EFECTO, EN ALGUNOS PORQUE NO HAY AÚN CONTIENDA DE VARIOS -- PARTIDOS, Y EN OTROS PORQUE HABIÉNDOLA, LA VOTACIÓN PARA LOS - PARTIDOS QUE NO OBTIENEN EL TRIUNFO ES TAN EXIGUA QUE NO LLEGA AL PORCENTAJE EXIGIDO POR LA LEY Y NO LES CORRESPONDE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.

7. ELECCION DE DELEGADOS, AGENTES O COMISARIOS.

ALGUNAS ENTIDADES FEDERATIVAS HAN EXTENDIDO EL PROCESO-ELECTORAL Y LA CONTIENDA DE PARTIDOS POLÍTICOS TAMBIÉN PARA LA DESIGNACIÓN DE AUTORIDADES AUXILIARES DE LOS AYUNTAMIENTOS, COMO SERÍAN LOS LLAMADOS DELEGADOS, AGENTES O COMISARIOS MUNICIPALES.

ASÍ TENEMOS, POR EJEMPLO, LA LEGISLACIÓN DE BAJA CALIFORNIA SUR Y DE VERACRUZ QUE PREVÉN ESTE PROCESO ELECTORAL.

SOBRE ESTE PARTICULAR CREO QUE DEBERÁ TENERSE ESPECIAL-CUIDADO DE ABRIR A VOTACIÓN POPULAR DIRECTA Y LUCHA PARTIDARIA LA DESIGNACIÓN DE LOS AUXILIARES A QUE ME REFIERO, PUES PODRÁ-RESULTAR DE ELLO UNA ATOMIZACIÓN O FRACCIONAMIENTO EXTREMO DE-PROCESOS ELECTORALES, CON LA CONSIGUIENTE LUCHA DE PARTIDOS --

QUE INTERFIERA CONSTANTEMENTE CON LA BUENA MARCHA DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL.

NOS PARECE MÁS ACERTADO EL SISTEMA DE DESIGNACIÓN DE ESTOS AUXILIARES POR EL AYUNTAMIENTO A PROPUESTA DE TERNAS QUE PRESENTEN LOS VECINOS DE AQUELLAS DELEGACIONES O AGENCIAS. DE ESTA MANERA SE PODRÁN EVITAR FRICCIONES CON EL AYUNTAMIENTO, - EL QUE POR MANDATO CONSTITUCIONAL ES EL TITULAR DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL.

LA EXPERIENCIA PRÁCTICA EN LOS ESTADOS QUE SIGUEN EL SISTEMA DE ELECCIÓN POPULAR DE LOS AUXILIARES TERRITORIALES DEL AYUNTAMIENTO ES EN EL SENTIDO DE UNA PROLIFERACIÓN DE INCONFORMIDADES, LAS QUE FRECUENTEMENTE ADQUIEREN Matices violentos. EL DIVISIONISMO DE PEQUEÑAS COMUNIDADES, COMO SON LAS DELEGACIONES O AYUDANTÍAS, ES MUCHO MÁS ACENDRADO PUES AFLORAN EN ÉL RENCILLAS FAMILIARES, VECINALES, COMERCIALES, RELIGIOSAS Y MUCHAS VECES HASTA CUESTIONES TAN MENORES COMO MERA COMPETENCIA DE OFICIOS ARTESANALES O AÚN AGRICOLAS.

REITERAMOS QUE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA REGLAMENTA COMO LA CELULA BÁSICA DE LA DIVISIÓN TERRITORIAL, POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA AL MUNICIPIO, POR LO QUE, A NUESTRO JUICIO

LA CONTIENDA POLÍTICA PARTIDISTA EXCLUSIVAMENTE DEBÍA TENER COMO CIRCUNSCRIPCIÓN MÍNIMA EL ÁMBITO MUNICIPAL. LLEVARLA A UNA ATOMIZACIÓN TAN EXTREMOSA EN TENENCIAS, DELEGACIONES, COMISARÍAS, AYUDANTÍAS Y CUALQUIER OTRO TIPO DE CIRCUNSCRIPCIÓN MENOR, NO ES SIGNO DE MAYOR APERTURA DEMOCRÁTICA PUES, TAMBIÉN A NUESTRO JUICIO, LA PROLIFERACIÓN DE PROCESOS ELECTIVOS DE NINGUNA MANERA ES LA CARACTERÍSTICA DE UNA DEMOCRACIA MODERNA. ÉSTA MÁS BIEN SE BASA EN UNA RAZONABLE DISTRIBUCIÓN DEL PODER, RESPETANDO LA VOLUNTAD POPULAR, PERO DENTRO DE LOS ESQUEMAS HISTÓRICOS Y SOCIALES QUE SIRVEN PARA FOMENTAR LA COHESIÓN Y SOLIDARIDAD DE LOS GRUPOS Y NO PARA DIVIDIRLOS EN PROCESOS ASAMBLEÍSTICOS SIN MOTIVO Y SIN RAZÓN HISTÓRICA.

COMISION ESTATAL ELECTORAL INTEGRACION DE LOS AYUNTAMIENTOS DEL ESTADO DE MEXICO

En su sesión del 10 de septiembre de 1990. La Comisión Estatal Electoral del Estado de México. Dicho el siguiente.

ACUERDO

Para los efectos de lo previsto en el Artículo 26 de la Ley Orgánica Municipal, los Ayuntamientos de los Municipios del Estado para las Elecciones Constitucionales que tendrán verificativo el Domingo 11 de Noviembre - próximo. Se integrarán como sigue:

I. Ayuntamientos con un Presidente, un Síndico, seis Regidores de mayoría relativa y hasta dos regidores - de representación proporcional.

Acambay	Ixtapan del Oro	Temamtlá
Acolman	Ixtlahuaca	Temascalapa
Aculco	Jalatlaco	Temascalcingo
Almoleya de Alcuiciras	Jahenco	Temascaltepec
Almoleya de Juárez	Jilotepec	Temoyá
Almoleya del Río	Jilotzingo	Tenancingo
Almanalco	Jiquipilco	Tenango del Aire
Amatepec	Jocotitlan	Tenango del Valle
Amecameca	Joquicingo	Teoloyucan
Apaxco	Juchitepec	Teotihuacán
Atenco	Lerma	Tepetlaoxtoc
Atizapan	Malinalco	Tepetlixpa
Atlacomulco	Melchor Ocampo	Tepotzotlan
Atlautla	Mexicalcingo	Texisquiác
Axapusco	Morelos	Texcaltitlan
Ayapango	Texcaltitlan	Texcalyaca
Calimaya	Nepaltepec	Tezoyuca
Capulhúa	Cocoyocacán	Tiangüistenco
Coatepec Harinas	Ocuilán	Timilpan
Cocotitlan	Otzoloapan	Tlalmanalco
Coyotepec	Otzolotepec	Tlaltlaya
Cuautitlan	Otumba	Tonatico
Chapa de Mota	Ozumba	Tultepec
Chapultepec	Papalotla	Valle de Bravo
Chiautla	Polotitlan	Villa de Allende
Chicoloapan	Rayón	Villa del Carbón
Chiconcuac	San Antonio de la Isla	Villa Guerrero
Donato Guerra	San Martín de las Pirámides	Villa Victoria
Ecaztingo	San Mateo Atenco	Xonacatlan
El Oro	San Simón de Guerrero	Zacazonapan
Huehuetoca	Santo Tomás	Zacualpan
Hueyoxtlá	Soyaniquilpan de Juárez	Zinacantepec
Isidro Fabela	Zultepec	Zumpahuacán
Ixtapan de la Sal	Tejupilco	Zumpango

II. Ayuntamientos con un Presidente, un Síndico y siete Regidores de mayoría relativa y hasta tres regidores de representación proporcional.

Atizapán de Zaragoza	Cuautitlan Izcalli	Huixquilucan	La Paz	Nicolas Romero	Tecamau	Tultitlan
Coacalco	Chimalhuacán	Ixtapaluca	Metepec	Sn Felipe del Progreso	Texcoco	

III. Un Presidente dos Síndicos y nueve Regidores de mayoría relativa y hasta cuatro Regidores de representación proporcional Chalco Toluca

IV. Un Presidente, dos Síndicos y once Regidores de mayoría relativa y hasta un Síndico y cinco Regidores de representación proporcional Ecatepec Naucalpan Nezahualcoyotl Tlalnepantla

Toluca de Lerdo a 10 de Septiembre de 1990.

ATENTAMENTE

EL PRESIDENTE DE LA COMISION ESTATAL ELECTORAL
LIC. HUMBERTO LIRA MORA
EL SECRETARIO NOTARIO
LIC. RODOLFO DIAS GONZALEZ VERGARA

CAPITULO XII

LA DESAPARICION Y SUSPENSION DE AYUNTAMIENTOS. LA SUSPENSION O REVOCACION DEL MANDATO DE ALGUNO DE SUS MIEMBROS.

SUMARIO

1. Antecedentes histórico-legislativos. 2. Naturaleza jurídica de la declaración de desaparición, la suspensión y la revocación. 3. Causales de procedencia de estos procedimientos. 4. Comentarios a la reforma de 1983 al artículo 115 Constitucional en lo conducente.

1. ANTECEDENTES HISTORICO-LEGISLATIVOS.

LA DOCTRINA DEL DERECHO MUNICIPAL MEXICANO HA EXPLORADO MUY POCO ESTAS CONTROVERTIDAS FIGURAS QUE, EN OCASIONES, SE HAN PRESTADO PARA VERDADERAS ARBITRARIEDADES DE GOBERNADORES U OTRAS AUTORIDADES ESTATALES EN CONTRA DE LA AUTONOMÍA DEL MUNICIPIO. HA SIDO A PARTIR DE LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL PUBLICADAS EL 3 DE FEBRERO DE 1983, CUANDO APARECEN ALGUNOS ARTÍCULOS ESPECIALIZADOS QUE ABORDAN EL TEMA, SOBRE TODO, POR EL MUY CUESTIONABLE PROCEDIMIENTO DE "FEDERALIZAR" LAS FIGURAS EN ESTUDIO, UBICÁNDOLAS DIRECTAMENTE EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA.*

* Se pueden consultar sobre el tema a González Oropeza, Manuel: "La Desaparición de Ayuntamientos", en Estudios Jurídicos en honor de Roberto Mantilla Molina; México, Porrúa 1984, pp. 412 y siguientes. También García Cáceres, Francisco: "Desintegración y suspensión de Cabildos", Revista de Estudios Municipales, Centro de Estudios Municipales, agosto 1986, p. 17 y

EN CUANTO A ORDENAMIENTOS CONSTITUCIONALES; NI LA CONSTITUCIÓN DE 1824, NI LA DE 1857, AMBAS FEDERALES, CONTEMPLARON NINGUNA DE ESTAS FIGURAS EN ESTUDIO; COMO SÍ LO HIZO LA DE CARÁCTER CENTRALISTA DE 1836, MISMA QUE EN LA SEXTA LEY; SEÑALÓ EN EL ARTÍCULO 70., FRACCIÓN VIII, COMO FACULTAD DE LOS GOBERNADORES:

"Suspender a los ayuntamientos del departamento, con acuerdo de la Junta Departamental. En caso de que usen de las atribuciones anteriores darán inmediata cuenta al Gobierno General, para que éste, según sus facultades, determine lo que crea conveniente respecto a la suspensión..."

TAMPOCO EL TEXTO ORIGINAL DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917 PREVIÓ NINGUNA DE ESTAS FIGURAS O PROCEDIMIENTOS, SIENDO HASTA LA REFORMA DEL 3 DE FEBRERO DE 1983, QUE SE PLASMARÍAN EN LA LEY SUPREMA DEL PAÍS.

SIN EMBARGO, EN LAS LEGISLACIONES ESTATALES Y LEYES ORGÁNICAS MUNICIPALES DE LA MAYOR PARTE DE LOS ESTADOS, DESDE EL SIGLO PASADO PROLIFERARON ESTAS FIGURAS Y PROCEDIMIENTOS QUE, COMO DIJIMOS ANTERIORMENTE, EN OCASIONES LLEGARON A TENER MANIFESTACIONES ABERRANTES, CONVIRTIÉNDOSE EN BURDOS MECANISMOS DISCIPLINARIOS QUE LOS EJECUTIVOS ESTATALES USABAN INDISCRIMINADAMENTE, SI BIEN ALGUNAS VECES CON INTERVENCIÓN DEL CONGRESO.

siguientes. Igualmente Rodríguez Lozano, Amador en "Defensa Constitucional Local y Fortalecimiento político Municipal, los casos de la suspensión, declaración de desaparición de Ayuntamientos y la suspensión y revocación de municipios" en Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M.; pp. 586 y siguientes.

COMO PRECEDENTES HISTÓRICOS PODEMOS CITAR, EN PRIMER TÉRMI
NO, EL ARTÍCULO 173 DE LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE OAXACA,
DEL 14 DE ENERO DE 1825, CUYO TEXTO ES EL SIGUIENTE: (1)

"Los alcaldes y agentes municipales, incluso los ayuntamientos,
pueden ser sustituidos por el Gobernador cuando aquellos no cum
plan con sus obligaciones, o infrinjan la Constitución y las leyes".

SERÁ EN LA CONSTITUCIÓN VERACRUZANA DEL 3 DE JUNIO DE 1825,
EN LA QUE SE CONSAGRE LA "SUSPENSIÓN DE AYUNTAMIENTOS". DE ES
TA MANERA, COMO ATRIBUCIÓN DEL EJECUTIVO ESTATAL, EN SU ARTÍCULO
59, FRACCIÓN X, SE ESTABLECÍA, ENTRE OTRAS MATERIAS, LA SI
GUIENTE: (2)

"Suspender por sí a los Jefes de Departamento; con informe de
éstos a los de cantón, y con los de entrambos a alguno o a to--
dos los miembros de los ayuntamientos con aviso al Congreso y,
en sus recesos, al Consejo de Gobierno, disponiendo que mien
tras fueran juzgados y sentenciados, entre a funcionar en vez
del Ayuntamiento Supremo, el último saliente. Si fueren declara
dos inhábiles, se procederá a nueva elección, a menos que sólo
faltan 4 meses para concluir su encargo".

OTRAS CONSTITUCIONES LOCALES REGULARON LA SUSPENSIÓN DE
AYUNTAMIENTOS EN TÉRMINOS MUY SIMILARES A LA DE VERACRUZ, ENTRE

- (1) Cfr. García Cáceres, Francisco. "Desintegración y suspensión de Ca
bildos". Estudios Municipales del Centro Nacional de Desarrollo Muni
cipal. México, año 11, núm. 10, julio-agosto de 1986, p. 17.
- (2) Cfr. Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos; To
mo III, 1826, Imprenta Galván.

ELLAS LA DEL ESTADO LIBRE DE OCCIDENTE (ACTUALMENTE ESTADOS DE SONORA Y SINALOA) DE 1825; LA DEL ESTADO DE DURANGO DE LA MISMA FECHA; LA CONSTITUCIÓN DE GUANAJUATO DE 1917; Y LA DE TLAXCALA DE 1918.

AL PARECER, LA SUSPENSIÓN DE AYUNTAMIENTOS DESDE SU INICIO FUE UNA FACULTAD RESERVADA ÚNICAMENTE A LOS GOBERNADORES. POSTERIORMENTE, DESPUÉS DE 1917, COMO CONSECUENCIA DE LAS IDEAS EN TORNO AL MUNICIPIO LIBRE, SE ATENUARON ESTAS ATRIBUCIONES DE LOS EJECUTIVOS ESTATALES, SURGIENDO DOS SISTEMAS BÁSICOS:

A) LA SUSPENSIÓN COMO FACULTAD LEGAL DEL GOBERNADOR, PERO CONDICIONADA A QUE ÉSTE EXPUSIERA SUS RAZONES EN UN INFORME PRESENTADO ANTE LA LEGISLATURA LOCAL, LA QUE EN SU CASO PROCEDERÍA A APROBARLA. POR EJEMPLO, LA CONSTITUCIÓN DE COLIMA (1917) EN SU ARTÍCULO 33, FRACCIÓN XXIV, SEÑALA LO SIGUIENTE:

"Artículo 33.- Son facultades del Congreso:

XXIV.- Aprobar o reprobear la suspensión de Ayuntamientos o de sus miembros, y la de los miembros de las Juntas Municipales que hubiera acordado el Ejecutivo; ..."

B) LA SUSPENSIÓN COMO FACULTAD EXCLUSIVA DE LA LEGISLATURA. ESTA OPCIÓN FUE ADOPTADA CON POSTERIORIDAD A LA REFORMA AL

ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL DEL 3 DE FEBRERO DE 1983. CABE SEÑALAR QUE MÚLTIPLES CONSTITUCIONES LOCALES YA TENÍAN ESTA REGLAMENTACIÓN ANTES DE LA CITADA REFORMA. TAL ES EL CASO DE LAS CONSTITUCIONES DE VERACRUZ (1917) Y TABASCO (1919), ENTRE OTRAS.

COMO SE OBSERVA, LA LLAMADA "SUSPENSIÓN DE AYUNTAMIENTOS" NOS LLEGA PRÁCTICAMENTE CON EL NACIMIENTO MISMO DE LA FEDERACIÓN MEXICANA, TODA VEZ QUE SUS PRIMERAS MANIFESTACIONES LEGISLATIVAS DATAN PRECISAMENTE DE AQUELLOS AÑOS.

EN CUANTO A LA "DESAPARICIÓN DE AYUNTAMIENTOS", PODEMOS AFIRMAR QUE APARECE A LA PAR QUE LA FIGURA SIMILAR DENOMINADA "DESAPARICIÓN DE PODERES" EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, CON LAS REFORMAS DE 1874 A LA CONSTITUCIÓN DE 1857, Y POR VIRTUD DE LAS CUALES SE OTORGÓ AL SENADO, AL EFECTO RESTAURADO, LA FACULTAD DE:

"Declarar cuando hayan desaparecido los poderes Constitucionales Legislativo y Ejecutivo de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento del gobernador se hará por el Ejecutivo Federal con aprobación del Senado, y en sus recesos con la comisión permanente. Dicho funcionario no podrá ser electo..." (*)

(*) Dicha facultad está contenida en la fracción V del artículo 76, de la Constitución Federal vigente.

DENTRO DE ESTE MARCO DE IDEAS Y SIGUIENDO LA TENDENCIA ANOTADA, FUE LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN DEL 5 DE FEBRERO DE 1918, LA QUE IMPLANTÓ POR PRIMERA OCASIÓN COMO FACULTAD DEL CONGRESO DEL ESTADO LA DECLARACIÓN DE QUE HUBIERA DESAPARECIDO ALGÚN AYUNTAMIENTO, AL SEÑALAR:

"Artículo 44.- Son facultades del Congreso:

XIX.- Por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, **suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros...**"

OTRAS ENTIDADES FEDERATIVAS SIGUIERON EL EJEMPLO DE MICHOACÁN; TALES SON LOS CASOS DE LAS CONSTITUCIONES DE COAHUILA (1918), CHIAPAS (1921), BAJA CALIFORNIA SUR (1975) Y QUINTANA ROO (1975); ASÍ COMO DE ALGUNAS LEYES ORGÁNICAS MUNICIPALES DE LOS ESTADOS DE GUERRERO (1956), HIDALGO (1946), MORELOS (1936) Y VERACRUZ (1917).

OTRO ANTECEDENTE LO ENCONTRAREMOS EN LA ADICIÓN EFECTUADA EN 1971 A LA FRACCIÓN I, DEL ARTÍCULO 74, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, RESPECTO A LA DESAPARICIÓN DE PODERES DE LOS AYUNTAMIENTOS EN LOS TERRITORIOS FEDERALES, CON VIGENCIA HASTA 1974.

POR LO QUE HACE A LA "REVOCACIÓN" DE CARGOS EDILICIOS, ENCUENTRA SU ORIGEN HISTÓRICO EN EL "RECALL" NORTEAMERICANO, ÉSTO ES, EN LA REVOCACIÓN QUE EL PUEBLO HACE DEL MANDATO OTORGADO A LAS AUTORIDADES MUNICIPALES, A TRAVÉS DE UN PROCEDIMIENTO DE REFERENDUM.

EN NUESTRO PAÍS, EL ÚNICO ANTECEDENTE DE ESTA FIGURA LO REPRESENTÓ EL ARTÍCULO 75 DE LA CONSTITUCIÓN DE HIDALGO, QUE DECÍA:

"Las asambleas municipales se renovarán en su totalidad cada tres años. Pero todo grupo de ciudadanos que compongan más del cincuenta por ciento de la población con capacidad electoral municipal, podrá pedir y gestionar la revocación del mandato por medio del referéndum facultativo popular, cuyo procedimiento y autoridades competentes para verificarlos serán señalados por la Ley Reglamentaria".

COMO MÁS ADELANTE ABORDAREMOS, A NUESTRO JUICIO, LA CONSTITUCIÓN NO APLICA ESTE CONCEPTO DE REVOCACIÓN, SINO OTRO QUE PODRÍAMOS LLAMAR IMPROPIO.

FINALMENTE, CABE HACER MENCIÓN DE LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 86 DE LA LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE DE CHIHUAHUA, (CÓDIGO MUNICIPAL) PREVIAMENTE A LA REFORMA DE 1983 AL ARTÍCULO

115 CONSTITUCIONAL, QUE NO CONTEMPLABA BAJO NINGUNA CIRCUNSTANCIA, LA DECLARACIÓN DE SUSPENSIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS, AL SEÑALAR: (3)

"Artículo 86*.- Los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado, no podrán en ningún caso declarar disueltos a los ayuntamientos instalados e integrados constitucionalmente, ni suspenderlos en el ejercicio de sus funciones, debiendo concretarse en caso de faltas o responsabilidades, a consignarlos a la autoridad competente".

SI BIEN PERSISTIERON EN OTRAS CONSTITUCIONES Y LEYES ORGÁNICAS MUNICIPALES FIGURAS MUY SIMILARES A LAS QUE HISTÓRICAMENTE EXPONEMOS, DESDE TIEMPO ATRÁS SE LEVANTARON VOCES EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL QUE TAN FÁCILMENTE SE VIOLABAN CON NORMAS COMO LAS INDICADAS. ASÍ, POR EJEMPLO, PODEMOS MENCIONAR EL PROYECTO DE REFORMAS AL ARTÍCULO 115 QUE PRESENTARON DIVERSOS DIPUTADOS, ENTRE OTROS, ARTURO LLORENTE GONZÁLEZ, EMILIO SÁNCHEZ PIEDRAS Y MANUEL YAÑEZ RUIZ. EN SU INICIATIVA PROPOÑÍAN QUE SÓLAMENTE PUDIERAN SER PRIVADOS DE SUS CARGOS LOS INTEGRANTES DE ALGÚN AYUNTAMIENTO POR CAUSAS GRAVES PREVISTAS EN LA LEY, A JUICIO DE LA LEGISLATURA DEL ESTADO, DANDO OPORTUNIDAD A LOS AFECTADOS PARA SER OÍDOS; LA DESTITUCIÓN SERÍA PROCEDENTE SI LO AUTORIZABA EL VOTO DE LAS DOS TERCERAS PARTES DE LOS MIEM

(3) Citado por Ochoa Campos, Moisés, "La Reforma Municipal", México, 1985, p. 381.

* Se refiere a la Ley Orgánica Municipal del día 2 de junio de 1923.

BROS DEL CONGRESO LOCAL Y EL DECRETO DE DICHA RESOLUCIÓN, SI AFECTABA A TODO EL AYUNTAMIENTO, SÓLO TENDRÍA EFECTO SI ERA RATIFICADA EN REFERENDUM POR LA CIUDADANÍA MUNICIPAL. (4)

DE IGUAL FORMA, OTRAS OPINIONES DE ACADÉMICOS Y JURISTAS SE ORIENTARON HACIA LA DEFENSA DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL. ES EL CASO DE LOS NOTABLES ABOGADOS ANTONIO CARRILLO FLORES, MANUEL BARTLETT BAUTISTA, ANTONIO MARTÍNEZ BAEZ, GUSTAVO R. VELAZCO Y FERNANDO SASTRIAS, QUIENES EN UN INTERESANTE ARTÍCULO CONJUNTO APARECIDO EN 1946, EN LA REVISTA DE LA ESCUELA NACIONAL DE JURISPRUDENCIA, PROPONÍAN "BASES PARA UN PROYECTO DE LEY MUNICIPAL" CUYO CONTENIDO, EN MÚLTIPLES DE SUS COMENTARIOS Y CONCLUSIONES, TENÍA POR OBJETIVO LA DEFENSA DE LA LIBERTAD Y AUTONOMÍA DEL MUNICIPIO FRENTE A LOS PODERES DEL ESTADO Y DE LA FEDERACIÓN. (5)

AUNADAS A ESTAS PROPUESTAS Y OPINIONES, SURGIERON LOS PROPIOS RECLAMOS DE LOS MUNICIPIOS PARA QUE SE REGULARAN EN FORMA PRECISA Y CONFIABLE LOS CASOS DE DESAPARICIÓN, SUSPENSIÓN O REVOCACIÓN DE MUNICIPIOS, EVITANDO LA DISPERSIÓN QUE LAS LEGISLATURAS ESTATALES PRESENTABAN. ASÍ, RECOGIENDO ESTOS ANTECEDENTES, SE EXPLICAN LAS REFORMAS QUE EN ESTA MATERIA SE HICIERON AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN Y QUE SE CONTIENEN EN LOS PÁ

(4) Cámara de Diputados, "Los Derechos del Pueblo Mexicano", Tomo XI, del articulado; pp. 115-137.

(5) Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, México; enero-marzo 1946; número 29, pp. 37-46.

RRAFOS TERCERO Y CUARTO DE LA FRACCIÓN PRIMERA, AL SEÑALAR QUE:

"Las Legislaturas Locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan."

"En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia a falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos."

2. NATURALEZA JURIDICA DE LA DESAPARICION, LA SUSPENSION Y LA REVOCACION.

DE ACUERDO A DIVERSOS TRATADISTAS, LOS PROCEDIMIENTOS DE DECLARACIÓN DE DESAPARICIÓN, SUSPENSIÓN Y REVOCACIÓN, ASUMEN LA CALIDAD DE INSTITUCIONES DE DEFENSA DEL ORDEN CONSTITUCIONAL LOCAL. ASÍ, AFIRMA AMADOR RODRÍGUEZ LOZANO, QUE: "SI LA CONSTITUCIÓN FUERA UNA SERIE DE PRINCIPIOS SIN SANCIÓN, EL VALOR NORMATIVO DE UN PRECEPTO SERÍA NULO. PERO CUALQUIER CONSTITUCIÓN ES

ANTE TODO UNA NORMA, NI MÁS NI MENOS QUE LA PRIMERA DE LAS NORMAS DEL ORDENAMIENTO ENTERO, LA NORMA FUNDAMENTAL, LEX SUPERIOR. EN ESTE SENTIDO, PARA QUE LOS PRECEPTOS DE LA CONSTITUCIÓN SEAN OBEDECIDOS, LA PROPIA CONSTITUCIÓN NOS DA LOS INSTRUMENTOS PARA GARANTIZAR SU CUMPLIMIENTO. EN OTRAS PALABRAS, LA CONSTITUCIÓN NO ES UN CONJUNTO DE NORMAS IDEALES, SINO QUE, AL IGUAL QUE CUALQUIER NORMA JURÍDICA, CUENTA CON LA PROTECCIÓN PARA QUE EN CASO DE QUE SEA DESOBEDECIDA, SEAN RESARCIDOS SUS PRECEPTOS. A ESTE CONJUNTO DE INSTRUMENTOS Y PROCEDIMIENTOS DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL SE LES DENOMINA JUSTICIA CONSTITUCIONAL O DEFENSA CONSTITUCIONAL." (6)

SI BIEN COINCIDIMOS CON EL AUTOR CITADO EN CATALOGAR A LAS FIGURAS EN ESTUDIO COMO INSTITUCIONES DE DEFENSA DEL ORDEN CONSTITUCIONAL LOCAL, LO CIERTO ES, TAMBIÉN, QUE LAS PARTICULARIDADES DE CADA UNA HACEN NECESARIO SU ANÁLISIS SEPARADO A EFECTO DE MARCAR SUS CARACTERÍSTICAS Y EFECTOS.

EL TEXTO CONSTITUCIONAL PREVÉ, LO HEMOS DICHO, CUATRO FIGURAS DIFERENTES: DE APARICIÓN DE AYUNTAMIENTOS, SUSPENSIÓN DE AYUNTAMIENTOS O DEL MANDATO DE ALGUNO DE SUS MIEMBROS Y REVOCACIÓN DE MUNÍCIPES

DEL PROPIO TEXTO CONSTITUCIONAL SE DEDUCE QUE DOS SON MEDIDAS DE CARÁCTER COLECTIVO Y DOS DE TIPO INDIVIDUAL; ÉSTO ES, LA SUSPENSIÓN DE AYUNTAMIENTOS Y LA DECLARACIÓN DE SU DESAPARICIÓN, TIENEN EFECTOS COLECTIVOS; LA REVOCACIÓN Y LA SUSPENSIÓN DE ALGUNO DE LOS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO, RESULTAN MEDIDAS DE TIPO INDIVIDUAL. ADEMÁS, LA PROPIA CONSTITUCIÓN LAS DIFERENCIA UNAS DE OTRAS, COSA QUE NO HICIERON CON PRECISIÓN MUCHAS LEGISLACIONES ESTATALES, AL CONFUNDIRLAS Y REGLAMENTARLAS INDISCRIMINADAMENTE, SIN SEPARAR LAS CAUSALES PARA CADA UNO DE LOS CASOS DE ACTUALIZACIÓN DE ESTOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS.

ABORDAREMOS, EN PRIMER TÉRMINO, LA DECLARACIÓN DE DESAPARICIÓN DE AYUNTAMIENTOS. ESTA FIGURA ES, COMO SU NOMBRE LO INDICA, MERAMENTE DECLARATIVA Y NO CONSTITUTIVA; O SEA QUE EL CONGRESO SOLAMENTE CONSTATA LOS HECHOS DE LA DESAPARICIÓN Y EL EFECTO SERÁ QUE SE RECONSTRUYA EL ÓRDEN JURÍDICO DEL MUNICIPIO. EL EJEMPLO MÁS EXTREMO SERÍA LA MUERTE O AUSENCIA DE LA TOTALIDAD DE LOS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO, QUE HACE CONCLUIR SU EVIDENTE DESAPARICIÓN, DEBIENDO PROCEDER EL CONGRESO, EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 115, A DESIGNAR LOS CONSEJOS MUNICIPALES, SI NO PROCEDIERA QUE ENTRARA EN FUNCIONES LOS SUPLENTES O QUE SE REALIZAREN NUEVAS ELECCIONES.

POR CUANTO A LA SUSPENSIÓN DE LA TOTALIDAD DEL AYUNTAMIENTO O DE ALGUNO DE SUS INTEGRANTES. SE APRECIA, DE ENTRADA, SU DIFERENCIA CON LA DESAPARICIÓN, QUE ES DECLARATIVA; POR LO CONTRARIO, LA SUSPENSIÓN VA MÁS ALLÁ, ES CONSTITUTIVA Y, POR CONSECUENCIA, SUS EFECTOS SERÁN SANCIONADORES, PARA RECONSTRUIR EL ORDEN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO. AFIRMA RODRÍGUEZ LOZANO QUE: "...LA SUSPENSIÓN, POR SU PARTE, ES UNA MEDIDA CONSTITUTIVA, SANCIONADORA, OPERA COMO INSTRUMENTO PENAL DE LA CONSTITUCIÓN EN CONTRA DE QUIEN O DE QUIENES INCURRIERON EN VIOLACIÓN DE LA NORMA; EN ESTE SENTIDO, LA SUSPENSIÓN INDIVIDUAL O COLECTIVA CONSTITUYE UN CASTIGO QUE SE APLICA AL TRANSGRESOR DEL ORDEN JURÍDICO." (7)

FINALMENTE, RESTA LA FIGURA DE LA REVOCACIÓN QUE ES SUMAMENTE POLÉMICA. DE HECHO FUE LA PROPIA REFORMA DE 1983 LA QUE LA INCLUYÓ EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO, PUES LE ERA BASTANTE AJENA, SALVO EL PRECEDENTE DE LA CONSTITUCIÓN DE HIDALGO, AL CUAL YA NOS HEMOS REFERIDO.

ES POLÉMICO EL CONCEPTO PORQUE NUESTRA CONSTITUCIÓN, AL PARER, NO LO ESTÁ APLICANDO EN SENTIDO PROPIO, COMO SERÍA EL "RECALL" ESTADOUNIDENSE O EL MULTICITADO PRECEDENTE DE HIDALGO; MÁS BIEN SE UTILIZA EL TÉRMINO EN OTRO SENTIDO Y CONTEXTO QUE

(7) Op. cit.; p. 600.

NO ES EL SANCIONADOR, SINO SIMPLEMENTE COMO MEDIDA RECONSTRUCTIVA DEL PROPIO ORDEN JURÍDICO. QUIZÁ EL EJEMPLO DE LA MÁS TÍPICA DE ESTAS CAUSALES DE REVOCACIÓN NOS AYUDE A SU ACLARACIÓN; ESTE ES EL CASO DE LA CONSTITUCIÓN DE MORELOS QUE REVOCA EL MANDATO DE LOS MUNÍCIPES CUANDO SE LLEGA A LA CONCLUSIÓN DE QUE NO CUMPLIERON CON LOS REQUISITOS DE ELIGIBILIDAD Y SE DESCUBREN TALES CIRCUNSTANCIAS EN FORMA SUPERVENIENTE, PROCEDIENDO ASÍ LA REVOCACIÓN PARA RESTAURAR EL ORDEN JURÍDICO AFECTADO. (8)

SE COMPLICAN AÚN MÁS LA VAGUEDAD DEL CONCEPTO DE LA REVOCACIÓN, SI NOS REMITIMOS AL TEXTO DEL CORRESPONDIENTE DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, LAS QUE SOBRE ESTE PUNTO INDICARON LO SIGUIENTE:

"...por cuanto revocar el mandato de alguno de sus miembros, debe entenderse esta facultad referida a aquellas personas que desempeñan un cargo por nombramiento o designación."

DE LA LECTURA DE ESTA CONCLUSIÓN DEL DICTAMEN SURGEN VARIAS DUDAS. EN PRIMER LUGAR, LOS CARGOS DE AYUNTAMIENTO SOLAMENTE PUEDEN SER DESEMPEÑADOS POR NOMBRAMIENTO O DESIGNACIÓN EN EL CASO DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES, QUE SON DESIGNADOS POR EL CONGRESO LOCAL. SERÍA, TAL VEZ, LA INTENCIÓN DEL LEGISLADOR,

(8) Cfr. Rodríguez Lozano, Amador; op. cit. p. 602 y 603.

QUE LA REVOCACIÓN FUESE PROCEDENTE EN EL CASO DE QUE LOS MIEMBROS DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES INCURRIERAN EN VIOLACIONES DEL ORDEN CONSTITUCIONAL, SEGÚN LAS CAUSALES QUE LA RESPECTIVA LEY PREVenga. SI ASÍ FUE, LA REVOCACIÓN, TENDRÍA CLARO EFECTO SANCIONADOR Y CONSTITUTIVO, EQUIPARABLE EN TODO A LA SUSPENSIÓN.

OTRA DUDA RESULTA AL SUPONER QUE EL LEGISLADOR EN SU DICTAMEN SE HUBIESE REFERIDO A LOS AUXILIARIES DEL AYUNTAMIENTO, MISMOS QUE SÍ SERÍAN DE DESIGNACIÓN O NOMBRAMIENTO, COMO EL SECRETARIO, EL TESORERO, EL OFICIAL MAYOR, ETC. SIN EMBARGO, ÉSTO SERÍA UN ERROR, PUES QUEDA CLARO QUE NO FORMAN PARTE, EN ESTRICTO SENTIDO, DEL AYUNTAMIENTO, SINO SOLAMENTE SUS AUXILIARES Y, POR ENDE, SU REMOCIÓN Y CONSECUENTE SANCIÓN, ESTARÁ CONTEMPLADA EN OTROS PROCEDIMIENTOS YA LABORALES O ADMINISTRATIVOS, PERO DE NINGUNA MANERA EN ESTE SISTEMA QUE PODEMOS CALIFICAR COMO DE TIPO JURÍDICO-POLÍTICO, PUESTO QUE SE HACE INTERVENIR AL PODER LEGISLATIVO DE LA ENTIDAD FEDERATIVA. SERÍA FRANCAMENTE ABSURDO QUE ESTE INTERVINIERA PARA REMOVER O SANCIONAR A AUXILIARES DEL AYUNTAMIENTO.

COMO SE PUEDE OBSERVAR, LA REVOCACIÓN ES UNA FIGURA QUE A MÁS DE POLÉMICA, NOS PARECE INNECESARIA, PORQUE CUALQUIERA DE LAS HIPÓTESIS QUE SE CONTEMPLAN PARA ELLA, PUEDEN ENCUADRARSE CON MEJOR PRECISIÓN TÉCNICA EN LA SUSPENSIÓN.

3. CAUSALES DE PROCEDENCIA DE ESTAS FIGURAS.

SI BIEN NOS HEMOS REFERIDO A LAS CARACTERÍSTICAS JURÍDICAS DE CADA UNA DE ESTAS FIGURAS, LO CIERTO ES QUE EN EL DERECHO POSITIVO DE LOS ESTADOS FEDERADOS, SE REGLAMENTARON FRANCAMENTE DE MANERA CONFUSA E IMPRECISA. SE ASIMILARON CON FRECUENCIA LA SUSPENSIÓN DE LA TOTALIDAD DEL AYUNTAMIENTO, CON LA DESAPARIACIÓN; EN OTROS CASOS LA SUSPENSIÓN SE CONFUNDIÓ CON LA REVOCACIÓN Y, EN EL EXTREMO, ALGUNOS ESTADOS HICIERON UN LISTADO GENERAL PARA CUALQUIERA DE LAS CUATRO HIPÓTESIS.

NO OBSTANTE, CON EL FIN DE CONTAR CON UN PANORAMA GENERAL SOBRE EL TRATAMIENTO LEGISLATIVO QUE SE DIÓ A ESTE TRASCENDENTAL TEMA, NOS REFERIREMOS A ALGUNAS CAUSALES QUE SE MANEJAN EN ORDENAMIENTOS ESTATALES, DE LOS QUE ESTIMAMOS REPRESENTATIVOS DE LOS ESTADOS DE TLAXCALA Y TAMAULIPAS, SEGÚN EL SIGUIENTE CONCENTRADO:

**DESAPARICION O SUSPENSION DE AYUNTAMIENTOS Y SUSPENSION O REVOCACION DEL
MANDATO DE ALGUNOS DE SUS MIEMBROS.**

E S T A D O S	
T L A X C A L A	T A M A U L I P A S
<p>Artículo 66.- Procederá la declaración de desaparición de algún ayuntamiento cuando:</p> <p>I.- La Mayoría de sus integrantes propietarios y suplentes abandonen su encargo;</p> <p>II.- La mayoría de sus integrantes propietarios o suplentes estén inhabilitados, física, legalmente o por conflictos, en forma definitiva a continuar desarrollando sus funciones armónicamente.</p>	<p>Artículo 36.- La declaración de suspensión de un ayuntamiento procederá cuando el cuerpo edilicio se haya desintegrado de hecho o existan circunstancias graves que rompan el orden jurídico, o perturben la seguridad pública o la paz social, haciendo imposible el ejercicio de sus funciones.</p>
<p>Artículo 67.- Procederá la suspensión de algún ayuntamiento en los siguientes casos:</p> <p>I.- Cuando el ayuntamiento deje de cumplir sus funciones de manera temporal por cualquiera de las causas mencionadas en la fracción I del artículo anterior, y</p> <p>II.- Cuando el ayuntamiento reiteradamente desacate la ley.</p>	<p>Artículo 37.- Un ayuntamiento podrá ser suspendido cuando promueva, acuerde o ejecute:</p> <p>I.- Violaciones graves o sistemáticas a los presupuestos, planes o programas en que afecten los intereses del Municipio, del Estado o la federación;</p> <p>II.- Violaciones graves y sistemáticas a las garantías de los gobernados;</p> <p>III.- Conductas que alteren el orden público y la paz social, o coaliciones con otro ayuntamiento para el mismo efecto;</p>

	<p>IV.- Disposiciones sistemáticas o graves, contrarias a la Constitución General de la República, a la Constitución Política del Estado y a las leyes que de ella emanen, o que causen algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;</p> <p>V.- Violaciones intencionales y graves a los convenios y acuerdos de coordinación que haya celebrado con otros municipios o con el Estado; y</p> <p>VI.- En general cuando por causa imputable a los miembros del ayuntamiento, éste se encuentre imposibilitado para cumplir con sus funciones.</p>
<p>Artículo 68.- La suspensión de alguno de los integrantes del ayuntamiento se declarará:</p> <p>I.- Por inasistencia a cinco sesiones de cabildo, sin causa justificada, en el lapso de un año;</p> <p>II.- Por imposibilidad física o legal que exceda de tres meses, o cuando de lugar a conflictos que materialmente le impidan el cumplimiento de sus funciones, y</p> <p>III.- Por incumplimiento constante y reiterado de sus obligaciones, por abuso de autoridad o por incurrir en faltas graves, a juicio del propio Congreso del Estado.</p>	<p>Artículo 38.- Son causas para la suspensión o revocación del cargo de un miembro del ayuntamiento:</p> <p>I.- Asumir alguna de las conductas a que se refiere el artículo anterior, en lo conducente;</p> <p>II.- Abandonar sus funciones por un periodo que exceda de diez días consecutivos sin causa justificada;</p> <p>III.- La inasistencia a tres sesiones del ayuntamiento en forma consecutiva sin causa justificada;</p> <p>IV.- La omisión reiterada en el cumplimiento de sus funciones;</p> <p>V.- Haber sido condenado a sanción privativa de la libertad por delito intencional mediante sentencia que haya causado ejecutoria;</p>

Artículo 69.- La revocación del mandato de alguno de los integrantes del ayuntamiento procederá cuando:

I.- Abandone sus funciones sin causa justificada de manera definitiva;

II.- Actúe en contra de los intereses de la comunidad; y

III.- La mayoría de los ciudadanos del municipio pida la revocación o proteste sistemáticamente en su contra.

VI.- Usurpación o uso indebido y sistemático de atribuciones.

VII.- La incapacidad física o legal;

VIII.- Adoptar conductas sistemáticas y graves que afecten el buen Gobierno y Administración del Municipio, sin que se consideren como tales los juicios o las opiniones políticas que se emitan en el desempeño de sus funciones;

IX.- Incurrir en responsabilidad por infracciones administrativas reiteradas o graves...;

X.- Haberse dictado en su contra auto de formal prisión o estar sujeto a juicio político; en estos casos la suspensión será temporal entre tanto se resuelve su situación jurídica, y

XI.- En general cuando exista un impedimento de hecho o de derecho que lo imposibilite para cumplir con su función.

NOS PARECE IMPORTANTE DESTACAR LA MANERA TAN TÉCNICA Y PRECISA EN QUE LA LEGISLACIÓN DE CHIHUAHUA ABORDÓ ESTOS PROCEDIMIENTOS, QUE APARECEN EN EL TÍTULO OCTAVO DEL CÓDIGO MUNICIPAL; DE LA SIGUIENTE FORMA: (9)

"TÍTULO OCTAVO
CAPÍTULO I

De la Declaración de Desaparición de Ayuntamientos

ARTÍCULO 208. Corresponde exclusivamente a la Legislatura del Estado declarar que un ayuntamiento ha desaparecido y de signar, en su caso, a un ayuntamiento interino.

ARTÍCULO 209. Sólo se podrá declarar que un ayuntamiento ha desaparecido, cuando éste se haya desintegrado o cuando no sea posible el ejercicio de sus funciones conforme al orden Constitucional, federal o estatal.

ARTÍCULO 210. La petición para que la Legislatura conozca de las causas a que se refiere el artículo anterior podrá ser formulada por el Ejecutivo del Estado, por legisladores locales o por vecinos del municipio. Recibida la petición, si la Legislatura la estima procedente, y de acuerdo a las circunstancias que medien, citará al ayuntamiento a una audiencia que se celebrará, en su caso, ante la comisión correspondiente, dentro de cinco días naturales a partir de la cita, en la que éste, por conducto del Presidente Municipal, o la representación que al efecto designe, con la comparecencia de su o sus defensores, podrá rendir las pruebas que estimen conducentes y alegar lo que a sus intereses convenga. La resolución, en su caso, se producirá dentro de los

(9) La adición del Título Octavo al Código Municipal de Chihuahua, aparece en el Periódico Oficial del 2 de enero de 1984; Decreto 105/84.

ocho días siguientes al recibo de la petición. En todo caso, para que esta resolución sea válida, se requerirá el acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura Local.

ARTICULO 211. En los recesos del Congreso, la Diputación Permanente convocará a sesiones extraordinarias a fin de que se reúna dentro de los tres días siguientes para conocer de la petición a que se refiere el artículo anterior. El acuerdo para convocar a sesiones extraordinarias deberá ser aprobado por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Diputación Permanente.

ARTICULO 212. Si el Congreso declara que ha desaparecido el ayuntamiento, procederá a designar e instalar de inmediato, entre los vecinos del municipio, a un ayuntamiento interino, con el mismo número de integrantes de aquél.

ARTICULO 213. Si la desaparición del ayuntamiento se declara dentro de los primeros seis meses de éste, el Congreso del Estado, dentro de los seis meses siguientes convocará a nueva elección, aplicándose, en lo conducente, las disposiciones del Código Administrativo del Estado en materia electoral.

Si la desaparición del ayuntamiento se declara después del plazo señalado, los municipios nombrados por el Congreso concluirán el período.

CAPITULO II

De la Suspensión Definitiva de los Ayuntamientos.

ARTICULO 214. Los miembros de los ayuntamientos podrán ser suspendidos definitivamente en los puestos para los cuales fueron electos o designados, en los siguientes casos:

1. Quebrantamiento de los principios del régimen federal o de la Constitución Política del Estado;

II. Abandono de sus funciones en un lapso de quince días consecutivos, sin causa justificada;

III. Inasistencia consecutiva a tres sesiones de cabildo sin causa justificada;

IV. Cuando se susciten entre ellos conflictos que hagan imposible el cumplimiento de los fines del ayuntamiento o el ejercicio de sus funciones;

V. Abuso de autoridad en perjuicio de la comunidad del municipio;

VI. Omisión reiterada en el cumplimiento de sus funciones;

VII. Cuando se dicte auto de reclusión preventiva por delito doloso, a alguno de ellos;

VIII. Adopción de forma de gobierno o base de organización política distintas a las señaladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado, y

IX. Incapacidad física o legal permanente.

En estos casos se aplicará en lo conducente lo dispuesto por los artículos 210 y 211 de este Código. En el caso de que la totalidad de los integrantes del ayuntamiento se encuentren en alguno de los supuestos previstos en las fracciones anteriores, se estará a lo dispuesto en el Artículo 216 de este Código.

ARTICULO 215. En los casos previstos en el artículo que antecede, una vez declarada la suspensión por la Legislatura Local, ésta procederá a la designación de los sustitutos.

ARTICULO 216. Cuando por cualquier otra causa no comprendida en el artículo 209 el ayuntamiento deje de funcionar normalmente, desacate reiteradamente la Legislación estatal o federal,

o quebrante los principios del régimen federal o de la Constitución Política del Estado, el Congreso lo suspenderá definitivamente y nombrará un ayuntamiento interino, aplicándose en lo conducente lo dispuesto en los artículos 208, 210, 211, 212 y 213 de este Código.

CAPITULO III

De la Revocación del Mandato a los Integrantes del Ayuntamiento.

ARTICULO 217. El mandato otorgado a alguno de los miembros del ayuntamiento, sólo podrá ser revocado por la Legislatura del Estado, con el acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros, cuando los integrantes de aquél no reúnan los requisitos de elegibilidad previstos para tal caso.

Cuando el mandato sea revocado, la Legislatura local procederá a la designación del sustituto.

SERÍA DIFÍCIL EN ESTE TRABAJO CONTEMPLAR DE MANERA POR--
MENORIZADA LA AMPLIA GAMA QUE SOBRE LA MATERIA PRESENTA LA LE-
GISLACIÓN DE CADA ESTADO. SIN EMBARGO, CON EL FIN DE DAR UN EN-
FOQUE MÁS SISTEMÁTICO A ESTE PUNTO, TRANSCRIBIMOS UN CONCENTRA-
DO QUE EL MAESTRO MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA, PROPONE COMO RESUMEN
DE LAS CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS QUE DEBIERAN APLICARSE A ESTAS
FIGURAS.(10)

(10) Op. cit.; p. 419.

	SUSPENSION	DESAPARICION	REVOCACION.
Sujetos	Totalidad o una parte del Ayuntamiento.	Totalidad del Ayuntamiento.	Totalidad o una parte del Ayuntamiento.
Causales propuestas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Abuso de autoridad en perjuicio de la comunidad del municipio. 2. Omisión reiterada en el cumplimiento de sus funciones por causa imputable a las autoridades municipales. 3. Abandono del ejercicio efectivo de los cargos edilicios, para ocupar otras funciones distintas a las municipales. 4. No acatamiento reiterado de la legislación estadual. 5. Sublevación de las autoridades y policía municipales. 6. A consecuencia de la constatación de haber habido fraude electoral. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desintegración fáctica del cuerpo edilicio. 2. Imposibilidad para el ejercicio de sus funciones e incumplimiento de los requisitos constitucionales para ocupar los cargos edilicios. 	Cualquiera de las causales de suspensión y declaración de desaparición de ayuntamientos.
Organo decisorio ideal propuesto.	Legislatura (origen histórico).	Legislatura (asimilación de la experiencia federal).	Referéndum popular (antecedentes históricos y doctrinales).
	<p>Nota: La Constitución Federal en su artículo 115 uniforma a los órganos decisorios de estas medidas, siendo la Legislatura la única reconocida para ejercerlas.</p>		
Naturaleza	Interventora-sancionadora. responsabilidad política.	Interventora-reconstructiva.	Democrática para (Interventora, según el artículo 115 Constitucional vigente).
Efectos	Constitutivas por su carácter sancionador.	Declarativos por su carácter reconstructor.	Mixto.

	SUSPENSION	DESAPARICION	REVOCACION.
Sujetos	Totalidad o una parte del Ayuntamiento.	Totalidad del Ayuntamiento.	Totalidad o una parte del Ayuntamiento.
Causales propuestas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Abuso de autoridad en perjuicio de la comunidad del municipio. 2. Omisión reiterada en el cumplimiento de sus funciones por causa imputable a las autoridades municipales. 3. Abandono del ejercicio efectivo de los cargos edilicios, para ocupar otras funciones distintas a las municipales. 4. No acatamiento reiterado de la legislación estadual. 5. Sublevación de las autoridades y policía municipales. 6. A consecuencia de la constatación de haber habido fraude electoral. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desintegración fáctica del cuerpo edilicio. 2. Imposibilidad para el ejercicio de sus funciones e incumplimiento de los requisitos constitucionales para ocupar los cargos edilicios. 	Cualquiera de las causales de suspensión y declaración de desaparición de ayuntamientos.
Organo decisorio ideal propuesto.	Legislatura (origen histórico).	Legislatura (asimilación de la experiencia federal).	Referéndum popular (antecedentes históricos y doctrinales).
	<p>Nota: La Constitución Federal en su artículo 115 uniforma a los órganos decisorios de estas medidas, siendo la Legislatura la única reconocida para ejercerlas.</p>		
Naturaleza	Interventora-sancionadora. responsabilidad política.	Interventora-reconstructiva.	Democrática para (Interventora, según el artículo 115 Constitucional vigente).
Efectos	Constitutivos por su carácter sancionador.	Declarativos por su carácter reconstructor.	Mixto.

OTRO ASPECTO QUE ES IMPORTANTE PRECISAR, ES LA MECÁNICA QUE SE SIGUE PARA INICIAR EL PROCEDIMIENTO QUE DESENCADENE LA ACTIVIDAD DEL CONGRESO EN RELACIÓN A LAS FIGURAS EN ESTUDIO.

LA MAYOR PARTE DE LAS LEGISLACIONES ESTATALES SEÑALAN QUE LA ACCIÓN PARA DENUNCIAR LOS HECHOS QUE PUEDAN CAER EN LAS HIPÓTESIS DE SUSPENSIÓN, DESAPARICIÓN O REVOCACIÓN, LA PUEDEN EJERCITAR LOS CIUDADANOS, LOS DIPUTADOS LOCALES O EL GOBERNADOR DEL ESTADO. HECHA LA DENUNCIA ANTE EL CONGRESO, SE TURNA A UNA COMISIÓN INSTRUCTORA QUE INICIARÁ SU ANÁLISIS Y DE ESTIMAR QUE ES DE RADICARSE SE TURNA AL PLENO DEL CONGRESO PARA SU CONOCIMIENTO, SUBSTANCIACIÓN Y RESOLUCIÓN. CABE HACER NOTAR QUE DE NO ENCONTRARSE EN PERÍODO ORDINARIO DE SESIONES, EL CONGRESO DEBERÁ SER CONVOCADO A SESIONES EXTRAORDINARIAS, PUESTO QUE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL IMPONE EL REQUISITO DE MAYORÍA CALIFICADA PARA RESOLVER ESTOS ASUNTOS.

LA RESOLUCIÓN FINAL PUEDE SER DE RECHAZO A LA DENUNCIA, O, POR LO CONTRARIO DECLARARLA FUNDADA Y DICTAR LAS MEDIDAS PROCEDENTES, INCLUSIVE, DE SER EL CASO, DESIGNAR A LOS CONSEJOS MUNICIPALES.

4. COMENTARIOS A LA REFORMA DE 1983 AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL, EN LO CONDUCENTE.

DEBIDO A LA GRAN DISPERSIÓN DE ESTAS FIGURAS EN LOS ORDENAMIENTOS PARTICULARES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, POR INICIATIVA DEL EJECUTIVO DE LA UNIÓN, SE PROMOVIERON DIVERSAS REFORMAS Y ADICIONES AL ARTÍCULO 115 DE LA LEY FUNDAMENTAL DE LA REPÚBLICA, CON OBJETO DE UNIFICAR ESTOS PROCEDIMIENTOS, SIN EMBARGO, LA MAYORÍA DE LAS LEYES ORGÁNICAS NO HAN LOGRADO DIFERENCIARLOS, AUMENTANDO, EN ALGUNOS CASOS, OTRAS COMO LA INHABILITACIÓN (BAJA CALIFORNIA SUR, CAMPECHE, ESTADO DE MÉXICO Y QUERÉTARO); DESINTEGRACIÓN (JALISCO) Y LA SUSTITUCIÓN (TLAXCALA).

LAS REFORMAS Y ADICIONES AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL FUERON SUSTANCIALES, PUES APOYAN Y ROBUSTECE LA ESTRUCTURA POLÍTICA DE LOS AYUNTAMIENTOS, CONSIGNANDO BASES GENERALES PARA SU FUNCIONAMIENTO Y REQUISITOS INDISPENSABLES PARA LA SUSPENSIÓN, DECLARACIÓN DE DESAPARICIÓN DE PODERES MUNICIPALES O REVOCACIÓN DEL MANDATO A LOS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO.

CABE DESTACAR, COMO PRINCIPAL INNOVACIÓN, LA INSTAURACIÓN DE UN PREVIO PROCEDIMIENTO CON DERECHO DE GARANTÍA DE AUDIENCIA, PARA LA OBSERVANCIA DE LOS PRINCIPIOS DE SEGURIDAD JURÍDICA Y LEGALIDAD. ASÍ TAMBIÉN LA PRETENSIÓN DE QUE LAS CONSTITUCIONES

ESTATALES Y DEMÁS LEYES RELATIVAS ESTABLEZCAN LAS CAUSALES QUE DEN PROCEDENCIA AL DESCONOCIMIENTO DE LOS PODERES MUNICIPALES O A MIEMBROS DE LOS AYUNTAMIENTOS, ASIMISMO, LA ADECUADA INSTRUMENTACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS Y REQUISITOS QUE DEBEN CUBRIRSE PARA REALIZAR ÉSTOS.

EN RESUMEN, LA ADICIÓN APROBADA POR EL CONSTITUYENTE PERMANENTE ESTABLECE VARIOS EXTREMOS QUE SON NECESARIOS DE PRECISAR:

A) ESTOS PROCEDIMIENTOS DE SUSPENSIÓN, DESAPARICIÓN O REVOCACIÓN QUEDAN EXCLUSIVAMENTE A CARGO DEL CONGRESO ESTATAL, EL QUE NECESITA ACUERDO CALIFICADO DE LAS DOS TERCERAS PARTES PARA SU PROCEDENCIA.

B) DICHAS FIGURAS SOLAMENTE SE PUEDEN ACTUALIZAR POR CAUSAS GRAVES PREVISTAS EN UN ORDENAMIENTO CON RANGO DE LEY.

C) LOS AYUNTAMIENTOS O SUS INTEGRANTES AFECTADOS, TENDRÁN LA GARANTÍA DE AUDIENCIA, QUE IMPLICA EL OFRECIMIENTO DE PRUEBAS Y DESAHOGO DE ALEGATOS.

D) EN EL CASO DE QUE SE DECLAREN SUSPENDIDOS O DESAPARECIDOS LOS AYUNTAMIENTOS, Y NO SEA PROCEDENTE QUE ENTREN EN FUNCIONES LOS SUPLENTEs, EL CONGRESO DEL ESTADO PROCEDERÁ A LA DESIGNACIÓN DE SUPLENTEs.

NACIÓN DE LOS VECINOS QUE INTEGRARÁN LOS CONSEJOS MUNICIPALES O JUNTAS DE ADMINISTRACIÓN CIVIL.

ES LOABLE LA INTENCIÓN DEL LEGISLADOR FEDERAL EN PRECISAR UN PROCEDIMIENTO GENERAL PARA ESTOS CASOS EN QUE, EN FORMA RAZONABLE, SE DE OPORTUNIDAD DE DEFENSA A LOS AFECTADOS. SIN EMBARGO, EL TEXTO CONSTITUCIONAL DEJÓ EN MANOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS VARIAS CUESTIONES DE GRAN IMPORTANCIA QUE HAN SIDO CAUSA DE VAGUEDADES, IMPRECISSIONES Y ABUSOS EN DETRIMENTO DE LA AUTONOMÍA POLÍTICA DE LOS AYUNTAMIENTOS.

PRECISANDO, ENTENDEMOS QUE NO DEBIÓ QUEDAR EN UNA LEY ESTATAL LA TIPIFICACIÓN DE LOS "CASOS GRAVES", BIEN SEAN COLECTIVOS O INDIVIDUALES, POR LOS QUE HABRÍAN DE PROCEDER A LA SUSPENSIÓN, LA DESAPARICIÓN O LA REVOCACIÓN A QUE HACEMOS REFERENCIA, PUES, EN TODO CASO, ESA TIPIFICACIÓN DEBERÍA ESTAR, A NUESTRO JUICIO, EN EL PROPIO TEXTO CONSTITUCIONAL APROBADA POR EL CONSTITUYENTE PERMANENTE.

POR OTRO LADO, LAS LEGISLACIONES ESTATALES HAN CONFUNDIDO, CON FRECUENCIA, ESTAS CUATRO FIGURAS QUE NO SON IGUALES Y QUE REQUIEREN TRATAMIENTO DIVERSO CADA UNA DE ELLAS. A MÁS DE ESA

CONFUSIÓN, SE HA INCURRIDO EN TIPOS VAGOS E IMPRECISOS, COMO LOS TÉRMINOS "FALTAS GRAVES"; "CONTRAVENIR EL ORDEN PÚBLICO"; "ALTERAR LA TRANQUILIDAD SOCIAL"; ETC.

EL TEXTO CONSTITUCIONAL, ESTIMO, DEBE SEÑALAR CON TODA PRECISIÓN AQUELLAS CAUSAS QUE EL CONSTITUYENTE ESTIME "TAN GRAVES" QUE HAGAN NECESARIAS LAS MEDIDAS EXTREMAS DE DESAPARICIÓN, SUSPENSIÓN O REVOCACIÓN; Y DE NO SER ASÍ, AL ESTAR ESTA FACULTAD EN MANOS DEL PODER DE LOS ESTADOS SE DEJA SIN SALVAGUARDA CONSTITUCIONAL LA ESTABILIDAD Y PERMANENCIA POLÍTICA DE LOS AYUNTAMIENTOS Y DE SUS INTEGRANTES. AHORA BIEN, AFIRMA GONZÁLEZ OROPEZA, "LA REFORMA CONSTITUCIONAL NO EXPLICA POR ELLA MISMA SI LA SUSPENSIÓN, LA DESAPARICIÓN O LA REVOCACIÓN SON MEDIDAS SIMILARES O DIFERENCIADAS, PERO ENCOMIENDA A LOS ESTADOS LA TAREA DE REGULAR LAS CAUSALES Y LOS PROCEDIMIENTOS A SEGUIR, AL ESTABLECER QUE LEYES ESTADUALES TENDRÁN QUE EXPEDIRSE PARA DICHOS EFECTOS. DE ESTA MANERA, LA INTENCIÓN DE INTRODUCIR UNIFORMIDAD EN LA MATERIA QUEDA LIMITADA A LA ACCIÓN DE LOS PROPIOS ESTADOS.

"ESTE UN PRIMER INCONVENIENTE DE LA REFORMA, YA QUE INCURRE EN EL MISMO ERROR QUE EL CONGRESO CONSTITUYENTE 1916-1917 EFECTUÓ CUANDO DEJÓ INDETERMINADOS LOS RUBROS QUE CONSTITUIRÍAN LA HACIENDA MUNICIPAL PARA TRASLADARSE ESTA TAREA A LAS LEGISLA

TURAS DE LOS PROPIOS ESTADOS..." (11)

OTRA CUESTIÓN QUE HA QUEDADO REGULADA POR LA LEY ESTATAL, Y QUE, A MI CRITERIO, DEBIERA ESTAR TAMBIÉN EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL ES LA RELATIVA AL MECANISMO PARA INTEGRAR LOS CONSEJOS MUNICIPALES O LAS JUNTAS DE ADMINISTRACIÓN CIVIL, ENCARGADOS DEL GOBIERNO MUNICIPAL EN EL CASO DE SUSPENSIÓN O DESAPARICIÓN DE AYUNTAMIENTOS. ACTUALMENTE EN ASUNTO TAN DELICADO EXISTEN IMPRECISIONES, CONTRADICCIONES Y VAGUEDADES QUE FRECUENTEMENTE SON CAUSA DE GRAVES CONFLICTOS MUNICIPALES.

EN CONCLUSIÓN, DEBIDO A QUE EN LA ACTUALIDAD LA TIPIFICACIÓN DE LAS "CAUSAS GRAVES" QUE SIRVEN DE BASE A LA DESAPARICIÓN O SUSPENSIÓN O REVOCACIÓN DEL MANDATO DE ALGUNO DE SUS MIEMBROS, EXISTE NOTORIA VAGUEDAD, CONFUSIÓN E IMPRECISIÓN EN LAS LEYES ESTATALES CORRESPONDIENTES, PROPONEMOS UNA NUEVA ADICIÓN A LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL, PARA QUE SEA EN ESE RANGO EN DONDE EL CONSTITUYENTE PERMANENTE ESTABLEZCA PARA TODA LA REPÚBLICA LAS CAUSAS QUE, SIENDO REALMENTE GRAVES, HAGAN IMPOSIBLE LA PERMANENCIA DE LOS AYUNTAMIENTOS ELECTOS POPULARMENTE. DICHAS CAUSAS DEBERÁN SER MUY CLARAS PARA QUE NO EXISTA POSIBLE VIOLACIÓN A LA AUTONOMÍA DE LAS CORPORACIONES MUNICIPALES.

(11) González Oropeza. Op. Cit. p. 410

EN IGUAL SENTIDO, CREEMOS QUE ESTA PROPIA ADICIÓN DEBERÁ SEÑALAR EL PROCEDIMIENTO CLARO Y PRECISO CONFORME AL CUAL ENTRARÁN EN FUNCIÓN LOS SUPLENTEs, DADA AQUELLA EVENTUALIDAD O, TAMBIÉN EN SU CASO, EL MECANISMO A TRAVÉS DEL CUAL SE DESIGNEN LOS CONSEJOS MUNICIPALES O JUNTAS DE ADMINISTRACIÓN CIVIL.

SÓLO DE ESTA MANERA EL MUNICIPIO CONTARÁ CON UNA VERDADERA GARANTÍA DE AUTONOMÍA POLÍTICA EN BENEFICIO DE LA DEMOCRACIA DE LA REPÚBLICA.

CAPITULO XIII LA JUSTICIA MUNICIPAL

SUMARIO

1. Antecedentes históricos y consideraciones generales.
2. Vinculación de la Justicia Municipal al Tribunal Superior de Justicia.
3. El caso particular de jueces municipales de elección popular.
4. El Defensor Ciudadano, figura novedosa en la Organización Municipal del Estado de Colima.
5. Necesidad de Unificar Criterios en torno a la Justicia Municipal.

1. ANTECEDENTES HISTORICOS Y CONSIDERACIONES GENERALES.

EN EL VIEJO MUNICIPIO COLONIAL DE ORIGEN HISPANO-ROMANO LA FIGURA DE LOS "ALCALDES" (QUE A SU VEZ DEVIENE DEL VOCABLO ARABE AL'KADE: JUEZ) TUVO SIEMPRE UN LUGAR DESTACADO COMO FUNCIONARIO PRINCIPAL DEDICADO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA MENOR. LAS RESOLUCIONES DE LOS ALCALDES, TANTO EN MATERIA CIVIL, COMO EN LA PENAL, ERAN RECURRIBLES Y APELABLES, EN GENERAL, ANTE LAS AUDIENCIAS COLONIALES.

REFIRIÉNDOSE A ESTOS FUNCIONARIOS, DON MOISÉS OCHOA CAMPOS AFIRMA QUE:

"Una de las más antiguas instituciones españolas, dentro del régimen municipal, es la de los alcaldes, que primero fueron los ordi

narios y de elección popular y más tarde, bajo el poderío de la monarquía, cedieron la primacía a los alcaldes mayores, en Nueva España, nombrados unos de éstos por el rey y la mayoría por el virrey o por la audiencia de Guadalajara.

Los alcaldes ordinarios, que eran los de extracción popular, subsistieron junto con los alcaldes mayores, gobernadores o corregidores. Para su elección:

1. Se celebraba cabildo, al que concurrían los alcaldes salientes y los regidores.
2. Debían cubrir los siguientes requisitos: Saber leer y escribir, aunque se toleraba en ciertos casos que no supiesen lo último; ser vecino del lugar y aún el miliciano podía serlo con tal que tuviese casa poblada.
3. No podían ser electos: Los oficiales reales, los regidores de cabildo, los deudores de la hacienda real, ni los que ya hubieren desempeñado el puesto, hasta que transcurriesen dos años. Además, se exigía que "no tengan oficios viles o tiendas de mercaderías en que ejerzan y midan actualmente por sus personas".
4. Se recomendaba a los electores que prefiriesen a los primeros descubridores y sus descendientes, siempre que tuviesen las cualidades necesarias." (1)

LAS FUNCIONES Y COMPETENCIAS DE LOS ALCALDES ORDINARIOS FUERON MUY VARIABLES, SI BIEN SU PRINCIPAL FUNCIÓN ERA DE ORDEN JURISDICCIONAL, OCASIONALMENTE DESEMPEÑABAN OTRAS TAREAS. SIGUIENDO LA PROPIA EXPOSICIÓN DE OCHOA CAMPOS, RESUME SUS FUNCIONES DE LA SIGUIENTE FORMA:

"Las funciones de los Alcaldes Ordinarios, se referían:

1. A la primera instancia, en negocios de españoles.
2. A conocer en los de españoles e indios.
3. A conocer en los que correspondían al Tribunal de la Hermandad, en ausencia o por falta del alcalde de la misma.
4. A prestar el auxilio real para la ejecución de las disposiciones de los jueces eclesiásticos, en los lugares en que no radicaba la audiencia.
5. Por otra parte, "contra la regla general en materia de jurisdicción, que el juez no puede serlo de su igual, uno de los alcaldes ordinarios podía, faltando el gobernador, conocer de los juicios civiles y criminales contra el otro alcalde y una vez que en éste o en cualquiera otro asunto de su jurisdicción hubieren prevenido, no podían inmiscuirse ni los alcaldes mayores, ni aún las audiencias, sino en casos especiales o en distinto grado".
6. Quien dirimía las cuestiones de jurisdicción entre alcaldes, era la audiencia. Las apelaciones de las sentencias pronunciadas por los alcaldes ordinarios caían dentro de la competencia de los alcaldes mayores y, a falta de éstos, de la audiencia.
7. Donde no hubiere corregidor o gobernador y en ciertos casos habiéndolo, los alcaldes tenían voto en el cabildo.
8. Muriendo el gobernador sin dejar quien lo substituyera debían encargarse interinamente del gobierno.
9. Podían visitar las ventas y mesones y darles aranceles, en los lugares en que no hubiere gobernador ni corregidor.
10. A falta del gobernador y su teniente, podían presidir el cabildo." (2)

ORIGINALMENTE EXISTIERON DOS ALCALDES ORDINARIOS, QUE SE RE-
DUJERON POSTERIORMENTE A SÓLO UNO. EN GENERAL, ESTOS ALCALDES CO-
LONIALES FUNCIONABAN EN TODOS LOS MUNICIPIOS Y RENDÍAN INFORMES
DE SU ACTIVIDAD A LOS CABILDOS DE LOS AYUNTAMIENTOS.

POR OTRA PARTE, EL PRECEDENTE CONSTITUCIONAL MÁS ANTIGUO EN
TORNO A LA JUSTICIA MUNICIPAL APARECE EN LA CONSTITUCIÓN DE CÁ-
DIZ DE 1812. DIVERSOS ARTÍCULOS DE AQUEL ORDENAMIENTO, SE REFIE-
REN A LOS ALCALDES MUNICIPALES, COMO EL 275, 282 Y 283.

COMENTANDO ESTE APARTADO HISTÓRICO, FIX ZAMUDIO PRECISA
QUE:

"Durante la época independiente los jueces municipales conserva-
ron las características de lo establecido por la Carta de Cádiz y
solamente cambiaron constantemente de nombre, puesto que fue-
ron designados como jueces de cuartel y de manzana (1846); po-
cos años después recuperaron su nombre de alcaldes (1849); has-
ta que en 1853 recibieron la denominación de jueces menores."
(3)

AGREGA EL DOCTOR FIX ZAMUDIO QUE LA CONSTITUCIÓN DE 1857 NO
HIZO ALUSIÓN EXPRESA DEL MUNICIPIO Y QUE SOLAMENTE TOCÓ LO RELA-
TIVO A CUESTIONES DE JUSTICIA MENOR EN FORMA INDIRECTA, PUES CON

(3) Fix Zamudio, Héctor; La Justicia Municipal en México; en la obra: La
Reforma Municipal en la Constitución; Ed. Porrúa, México, 1986, p.123.

BASE EN EL ARTÍCULO 72, FRACCIÓN VI DE LA CONSTITUCIÓN QUE COMENTAMOS, EL CONGRESO EXPIDIÓ UNA LEY QUE REGULABA LAS ELECCIONES DE LOS JUECES Y MAGISTRADOS DEL DISTRITO FEDERAL, SEÑALANDO QUE LOS "JUECES DE PAZ" SERÍAN ELECTOS POR LOS COLEGIOS ELECTORALES DE SU TERRITORIO JURISDICCIONAL. (4)

NUESTRA CONSTITUCIÓN VIGENTE, DEL 5 DE FEBRERO DE 1917, NO TOCÓ DIRECTAMENTE EL ASPECTO DE LA JUSTICIA MUNICIPAL. EL ARTÍCULO 115 DE ESE ORDENAMIENTO, EN FORMA GENERAL, ATRIBUYÓ LA FACULTAD DEL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL A UN AYUNTAMIENTO DE ELECCIÓN POPULAR Y DIRECTA.

SIN EMBARGO, AL HABER PRECEPTUADO ORIGINALMENTE LA CONSTITUCIÓN QUE EL DISTRITO FEDERAL ESTARÍA DIVIDIDO EN MUNICIPALIDADES A CARGO DE AYUNTAMIENTOS ELECTOS POPULARMENTE (ART. 73, FRACCIÓN VI, BASES 1A. Y 2A. DEL TEXTO ORIGINAL), SE LLEGÓ A CONTAR CON JUECES MUNICIPALES, DENOMINADOS DE PAZ Y JUECES MENORES. DE ACUERDO A LA PRIMERA LEY ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES DEL FUERO COMÚN DEL DISTRITO Y TERRITORIO FEDERALES (9 DE SEPTIEMBRE DE 1919) EN CADA MUNICIPIO DEBÍAN EXISTIR DICHS FUNCIONARIOS, QUE ERAN ELECTOS POR LOS AYUNTAMIENTOS EN ESCRUTINIO SECRETO Y POR MAYORÍA ABSOLUTA DE VOTOS.

(4) Idem; p.124.

AL SUPRIMIRSE LOS MUNICIPIOS DEL DISTRITO FEDERAL POR REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 20 DE AGOSTO DE 1928, SE SUPRIMIERON, POR CONSECUENCIA, AQUELLOS JUZGADOS MUNICIPALES. A PARTIR DE ENTONCES LOS JUECES MENORES EN EL DISTRITO FEDERAL SON DESIGNADOS POR EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA.

POR CUANTO A LOS ESTADOS, EXISTE UNA AMPLIA VARIEDAD DE SIS TEMAS EN TORNO A LA JUSTICIA MUNICIPAL. LA TENDENCIA DE VARIAS DÉCADAS A LA FECHA, SE ORIENTA A LA SUPRESIÓN DE LOS ANTIGUOS JUZ GADOS MUNICIPALES QUE DEPENDÍAN DIRECTAMENTE DE LOS AYUNTAMIENTOS O QUE SUS TITULARES ERAN ELECTOS COMO PARTE INTEGRANTE DEL AYUNTAMIENTO.

ESTE FENÓMENO TIENE, COMO CUALQUIER ASUNTO DEL DERECHO, SU PARTE POSITIVA, PERO TAMBIÉN SUS ASPECTOS NEGATIVOS Y CRITICABLES.

POR UNA PARTE SUS DEFENSORES AFIRMAN QUE AL DEPENDER LOS JUZGADOS MUNICIPALES DIRECTAMENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTI CIA, COMO TITULAR DEL PODER JUDICIAL ESTATAL, TALES JUZGADOS SE PROFESIONALIZAN, EVITANDO ASÍ LA INTERVENCIÓN DE PARTIDOS POLÍ COS O TENDENCIAS IDEOLÓGICAS.

DE IGUAL MANERA ESTA CORRIENTE ARGUMENTA QUE EL SISTEMA JUDICIAL MEXICANO, FEDERAL Y ESTATAL, NO SIGUE EL MECANISMO DE ELECCIÓN DE JUECES, AL ESTILO DE PAÍSES ANGLOSAJONES COMO ESTADOS UNIDOS. POR LO CONTRARIO, DICEN QUE NUESTRO SISTEMA OPERA A BASE DE JUECES DESIGNADOS A TRAVÉS DE DIVERSOS PROCEDIMIENTOS DE COLABORACIÓN ENTRE LOS OTROS DOS PODERES: EJECUTIVO Y LEGISLATIVO.

LA CORRIENTE CONTRARIA ADVIERTE QUE TRATÁNDOSE DE LA MATERIA MUNICIPAL LA REGLA DEBIERA SER LA ELECCIÓN POPULAR DE LOS JUECES. SEÑALAN QUE LOS JUECES MUNICIPALES DEBEN ACTUAR COMO "BUENOS COMPONEDORES" Y DADA LA EXIGUA CUANTÍA DE LOS ASUNTOS QUE CONOCEN, MÁS BIEN SU LABOR DEBERÁ ESTAR ORIENTADA A CONCILIAR LOS INTERESES DE LAS PARTES AFECTADAS. MUCHAS VECES, AFIRMAN, ESTOS PEQUEÑOS ASUNTOS, SI NO SE RESUELVEN EN ESA INSTANCIA, DEGENERAN EN VIOLENCIA O EN UNA PROBLEMÁTICA CONFLICTIVA MAYOR. POR ELLO, CONCLUYEN LOS SEGUIDORES DE ESTA CORRIENTE, LA MEJOR MANERA DE INTEGRAR A ESOS JUZGADORES SERÍA EL VOTO POPULAR, QUE LEGITIMARÍA Y OTORGARÍA EVIDENTE AUTORIDAD LEGAL Y MORAL A LOS DESIGNADOS MEDIANTE ESE PROCEDIMIENTO.

REFIRIÉNDOSE A LOS ACTUALES JUZGADOS MUNICIPALES DE DESIGNACIÓN POR EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO, EXPONE LO SIGUIENTE EL DOCTOR REYNALDO ROBLES MARTÍNEZ:

"Estos juzgados no cumplen con la finalidad que el Municipio requiere, pues no conocen de los problemas de vecindad, ni de las infracciones gubernativas o policiales, sino estrictamente de asuntos civiles y penales, en procedimientos rígidos y formales; son órganos de menor cuantía del Poder Judicial del Estado, que los ha creado para resolver el cúmulo de asuntos que se le plantean, pero no para que coadyuven a resolver los problemas de convivencia vecinal propios del municipio.

La finalidad de la justicia municipal es diferente a la del juez de menor cuantía, pues busca conciliar y avenir intereses en los casos de las infracciones leves que alteren la convivencia vecinal. Las pequeñas diferencias que surjan entre los vecinos, problemas aparentemente insignificantes, si no se atienden y resuelven oportunamente, trascienden y originan conflictos graves que pueden desencadenar violencia. Además, la justicia municipal está facultada para imponer sanciones, ya sea multa o arresto hasta por 36 horas, a los infractores de disposiciones municipales.

Se requiere crear un órgano que se denomine Juez Conciliador, Juez de Paz o Juez Municipal y que quien lo personalice, en vez de ser un técnico en el Derecho, sea un vecino de criterio, con autoridad moral, con arraigo, que conozca a las gentes de su Municipio, que sea un auténtico conciliador, un agente que pueda aconsejar a sus vecinos y en su caso con criterio para imponer sanciones, analizando, valorizando la falta, e individualizando la sanción de acuerdo a la persona infractora y sus características.

A! Juez Municipal deben designarlo los vecinos por elección popular, ya que así estaría más vinculado con el pueblo, y el pueblo tendría más interés y cuidado al escogerlo." (5)

OTRA VARIANTE DE DESIGNACIÓN DE JUECES MUNICIPALES, QUE PRETENDE CONCILIAR LAS ATRÁS ENUNCIADAS, ES LA QUE SIGUEN ALGUNOS ESTADOS, COMO COAHUILA, CHIAPAS, GUERRERO Y PUEBLA, ENTRE OTROS. EN ESTAS ENTIDADES EL NOMBRAMIENTO DE LOS JUECES MUNICIPALES O MENORES, LO EFECTÚA EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA PERO A PROPOSTA DE CANDIDATOS QUE HACEN LOS AYUNTAMIENTOS DE LOS PROPIOS MUNICIPIOS, YA POR VÍA INDIVIDUALIZADA O POR TERNAS.

2. VINCULACION DE LA JUSTICIA MUNICIPAL AL TRIBUNAL SUPERIOR DEL ESTADO.

DEL ANÁLISIS DE UNA BUENA CANTIDAD DE ORDENAMIENTOS ESTATALES, SE DESPRENDE QUE LA CORRIENTE DOMINANTE ES ACTUALMENTE LA QUE ATRIBUYE LA FACULTAD DE DESIGNACIÓN DE LOS JUECES MUNICIPALES AL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO Y, POR LO TANTO, DICHAS AUTORIDADES JURISDICCIONALES QUEDAN COMPRENDIDAS COMO PARTE DEL PROPIO PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD, DESVINCULÁNDOLAS DE SUS ANTIGUAS LIGAS MUNICIPALES.

UN EJEMPLO DESTACADO LO PRESENTA EL ESTADO DE MÉXICO, EN DONDE HASTA 1984 FUERON DE ELECCIÓN POPULAR, SIN EMBARGO, EN LA ACTUALIDAD SON DE DESIGNACIÓN DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA.

EN EFECTO, SE SUPRIMIERON DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DE ESE ESTADO LOS PRECEPTOS QUE REGULABAN LA ELECCIÓN DE LOS JUECES MUNICIPALES Y SE INTEGRARON ESTOS JUZGADOS A LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL (*) EN SU CAPÍTULO SEXTO. AL EFECTO TRANSCRIBIMOS ALGUNOS ARTÍCULOS SOBRESALIENTES:

"CAPITULO SEXTO
DE LOS JUZGADOS MUNICIPALES

ARTICULO 69.- En cada Cabecera de Municipio habrá el o los Juzgados Municipales que determine el Pleno del Tribunal Superior de Justicia y en su caso llevará el número de orden respectivo.

En relación a lo dispuesto en el artículo 48 y para los efectos señalados en el artículo 64 fracción IV de esta Ley, se adscriben los Juzgados Municipales a los siguientes Juzgados de Primera Instancia del Estado.

I a XII ... (*)

ARTICULO 70.- Los Juzgados Municipales para el despacho de los negocios tendrán la planta de empleados que fije el Pleno de acuerdo con las posibilidades de presupuesto.

ARTICULO 71.- El nombramiento, remoción o cese del personal de los Juzgados Municipales, se hará por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia.

ARTICULO 72.- Los Secretarios, Ejecutores, Notificadores y demás empleados de los Juzgados Municipales, protestarán la aceptación de su cargo ante sus respectivos Jueces, quienes de

(*) La Ley vigente apareció publicada en el Periódico Oficial del Estado de México el 12 de diciembre de 1986.

(*) Describen las fracciones I a XII la adscripción de los Juzgados Menores a los de Primera Instancia; por su amplia extensión no se detallan.

este acto, así como de la toma de posesión, darán aviso al Tribunal Superior de Justicia y al Juez de Primera Instancia de su Distrito Judicial.

ARTICULO 73.- Los Jueces Municipales ejercen jurisdicción sólo dentro del territorio de sus Municipios y conocerán:

I. En Materia Civil y Mercantil.

A) En procedimiento verbal o escrito de todos los asuntos civiles y mercantiles en jurisdicción contenciosa, común o concurrente cuyo monto no exceda de cuarenta días de salario mínimo operante en la región de su actuación; y cuando el Juez Municipal sea Licenciado en Derecho o Pasante, hasta cien días de salario mínimo; con excepción de asuntos relacionados con inscripciones, informaciones ad perpétuum, juicios posesorios, interdictos y derecho familiar que son competencia de los jueces de Primera Instancia.

B) De las diligencias preliminares de consignación cuando el valor de la cosa o la cantidad que se ofrezca en las mismas no exceda de quince veces el salario mínimo y cuando el Juez Municipal sea Licenciado o Pasante en Derecho hasta setenta y cinco veces el salario mínimo; valor que se otorgará en Certificado de Depósito ante Institución Bancaria; debiendo estarse a lo dispuesto en los artículos 57, 58 y 59 del Código de Procedimientos Civiles en los casos de prestaciones periódicas; excepción hecha de los asuntos relacionados con el derecho familiar, que son competencia de los Jueces de Primera Instancia.

II. En Materia Penal:

De los delitos que tengan como sanción:

A) Apercibimiento.

B) Caución de no ofender.

C) Pena alternativa.

D) Sanción pecuniaria hasta de cincuenta días multa.

E) Prisión y multa cuando la privativa de libertad no sea mayor de un año y la pecuniaria no mayor de cincuenta días multa.

Quando el Juez Municipal sea Licenciado, Pasante de Derecho conocerá además de aquellos delitos cuya pena de prisión no exceda de tres años y hasta de doscientos días multa.

ARTICULO 74.- En las Cabeceras en las que hubiere más de un Juez Municipal, los asuntos penales, que deban iniciarse, se turnarán por meses, sin que la alteración del turno amerite Incompetencia. El turno comenzará por el Juez Primero en el primer mes del año.

Los Jueces Municipales están obligados a participar su turno al público, por medio de un aviso que se fijará en la puerta de su oficina.

ARTICULO 75.- Son obligaciones de los Jueces Municipales:

I. Visitar mensualmente la Cárcel Municipal, para conocer de sus condiciones y funcionamiento.

II. Dar aviso al Juez de Primera Instancia de los procesos que inicien, enviándoles noticia mensual de entradas y salidas y en general, de todos los asuntos que se tramiten en sus Juzgados.

III. Poner a disposición de la autoridad administrativa correspondiente, a los sentenciados.

IV. Llevar los libros de Gobierno del Ramo Civil y Penal para anotar las entradas, salidas y estado de los asuntos que se tramiten, así como los demás libros que sean necesarios.

V. Diligenciar los exhortos, requisitorias y despachos, así como los demás asuntos que les encomienden las leyes.

VI. Vigilar la conducta de sus subalternos; conservar el orden y respeto que sean debidos e imponer en su caso las correcciones disciplinarias que la ley autoriza.

ARTICULO 76.- Las disposiciones de este Capítulo se aplicarán en materia mercantil, sin perjuicio de las disposiciones en contrario que existan en el Código de Comercio y demás leyes mercantiles.

ARTICULO 77.- En los casos de recusación o excusa de los Jueces Municipales admitidas, éstos pasarán el proceso al siguiente Juzgado de turno, en orden progresivo y agotado éste en el regresivo; y cuando haya solamente un Juzgado Municipal conocerá el Juez de Primera Instancia al que éste se encuentre adscrito.

Si los Jueces impedidos no excusaran, a pesar de su recusación, el Pleno del Tribunal Superior les impondrá corrección disciplinaria, a queia de parte; y se hará la anotación correspondiente en el expediente del Funcionario, para los efectos posteriores que procedan.

ARTICULO 78.- Los Jueces Municipales asistirán a sus Oficinas todos los días hábiles, permaneciendo en el despacho las horas de labores señaladas por el Tribunal Superior de Justicia; sin perjuicio de prolongarlas en horas extraordinarias aún en días inhábiles cuando lo requieran casos urgentes."

INDEPENDIENTEMENTE DE LA ESTRUCTURA Y COMPETENCIAS QUE SE MARCAN EN LOS ARTÍCULOS CITADOS, DEBEMOS SEÑALAR QUE OTROS PRE-

CEPTOS DE LA PROPIA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MÉXICO, HACEN ALUSIÓN A LOS JUZGADOS MUNICIPALES, UBICÁNDOLOS COMO DEPENDENCIAS SUBORDINADAS AL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA. TAMBIÉN CITAMOS ALGUNOS OTROS ARTÍCULOS QUE DETERMINAN DIVERSAS OBLIGACIONES DE AUTORIDADES MUNICIPALES COMO AUXILIARES DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.

LOS ARTÍCULOS DE REFERENCIA SON LOS SIGUIENTES:

"TITULO PRIMERO
DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA
CAPITULO UNICO

ARTICULO 1o.- La presente Ley tiene por objeto regular la organización, estructura y funcionamiento del Poder Judicial del Estado.

ARTICULO 2o.- Corresponde a los Tribunales de Justicia del Estado, en los términos de la Constitución Política Local, la facultad de aplicar las Leyes en asuntos civiles y penales del fuero común, lo mismo que en los asuntos del orden federal, en los casos en que expresamente los ordenamientos legales de esta materia les confieran jurisdicción.

ARTICULO 3o.- La facultad a que se refiere el artículo anterior, se ejerce por:

- I. El Tribunal Superior de Justicia.
- II. Los Juzgados de Primera Instancia.
- III. Los Juzgados Municipales.

IV. Los demás servidores públicos y auxiliares en la administración de Justicia en los términos que establezca esta ley, los Códigos de Procedimientos Civiles y Penal y demás leyes relativas.

ARTICULO 4o.- El Tribunal y los Juzgados mencionados en el artículo anterior, ejercerán su jurisdicción en el lugar, grado y términos que les asigne esta ley, las de los fueros común y federal y demás ordenamientos legales.

ARTICULO 5o.- Son auxiliares de la Administración de la Justicia:

- I. Los Presidentes, Síndicos y Delegados Municipales.
- II. El Director de Prevención y Readaptación Social y demás servidores públicos designados por esa Dirección.
- III. Los Cuerpos de Policía Judicial y de Seguridad Pública Estatal y Municipal.
- IV. El Director y Registrador del Registro Público de la Propiedad.
- V. El Director, Delegados Regionales y los Oficiales del Registro Civil.
- VI. Los Notarios y Corredores Públicos.
- VII. Los intérpretes y peritos en los ramos que les sean encomendados.
- VIII. Los Síndicos e interventores de concursos y quiebras.
- IX. Los albaceas e interventores de sucesiones, los tutores, curadores; depositarios e interventores en las funciones que les sean encomendadas por la Ley.
- X. Los demás a quienes las leyes les confieren este carácter.

ANALIZANDO LOS PRECEPTOS CITADOS, SE DESPRENDE QUE EXISTE EN LA ACTUALIDAD UNA ABSOLUTA DEPENDENCIA DE LA JUSTICIA MUNICIPAL AL PODER JUDICIAL DEL ESTADO. ASÍ COMO EN EL ESTADO DE MÉXICO, EN MUCHAS OTRAS ENTIDADES FEDERATIVAS SE DA ESTE FENÓMENO, A TAL GRADO QUE VÁLIDAMENTE PODEMOS AFIRMAR QUE ES EL SISTEMA DOMINANTE EN LA MAYOR PARTE DE LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA.

ESTAS DISPOSICIONES SE DAN EN GRADOS VARIABLES, DESDE MUY ESTRUCTICTA, COMO EN EL ESTADO DE MÉXICO, Y EN OTROS CASOS DE MERA SUPERVISIÓN O REVISIÓN POR PARTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA.

TAMBIÉN ES IMPORTANTE DESTACAR QUE LAS LEGISLACIONES ACTUALES EN TORNO A LA MATERIA HAN EVOLUCIONADO EN CUANTO A LOS REQUISITOS DE IDONEIDAD DE LOS JUECES MUNICIPALES. MUCHOS PIDEN AHORA QUE SUS TITULARES SEAN ESTUDIANTES O PASANTES DE DERECHO Y, EN OCASIONES, HASTA ABOGADOS CON TÍTULO. EN OTROS CASOS, SOLAMENTE SE PIDE QUE SE TENGA SUFICIENTE INSTRUCCIÓN PARA EJERCER EL CARGO.

TODOS ESTOS DETALLES RESULTAN IMPORTANTES DE UNIFICARLOS EN CRITERIOS HOMOGÉNEOS PARA EVITAR LA DISPERSIÓN QUE AHORA NOS PRESENTAN.

3. EL CASO PARTICULAR DE JUECES MUNICIPALES.

COMO EXPUSIMOS EN EL APARTADO ANTERIOR, VARIOS SON LOS MECANISMOS DE DESIGNACIÓN DE LOS JUECES MUNICIPALES. UNO DE ELLOS ES PRECISAMENTE LA VÍA DE LA ELECCIÓN POPULAR.

AHORA BIEN, COMO YA TAMBIÉN ANALIZAMOS EN EL INCISO ANTERIOR, ESTA MANERA DE DESIGNAR JUECES TIENE SUS DEFENSORES AL IGUAL QUE SUS SERIOS DETRACTORES.

HA SIDO UNA ANTIGUA POLÉMICA EL ASPECTO ELECTORAL APLICADO A ÓRGANOS JUDICIALES. ALGUNOS SISTEMAS JURÍDICOS COMO EL DE ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA CUENTAN ESTE TIPO DE DESIGNACIÓN ELECTORAL.

EN NUESTRO SISTEMA JURÍDICO Poca aceptación ha tenido el mecanismo de elección de jueces. No obstante destacados juristas han expuesto ideas en apoyo de la vía electoral judicial. Por ejemplo, en el siglo pasado el notable abogado José M. Castillo Velasco, en sus "Apuntamientos para el Derecho Constitucional Mexicano", señalaba que:

"No hay incapacidad en el pueblo para distinguir a los buenos de los malos jueces y por consiguiente para distinguir a los diversos

candidatos para los cargos judiciales. ¿No distingue el pueblo al sabio del ignorante y del charlatán, aún en aquellas ciencias que requieren conocimientos muy elevados y que no son por cierto patrimonio del propio pueblo?." (6)

INSISTIMOS EN QUE EL ARGUMENTO CENTRAL DE LOS IMPUGNADORES DE LA VÍA ELECTORAL DE JUECES, ES EN EL SENTIDO DE LA VINCULACIÓN Y COMPROMISO DE LOS CANDIDATOS CON LOS PARTIDOS O FACCIÓNES POLÍTICAS, LO QUE LES DARÍA Poca INDEPENDENCIA E IMPARCIALIDAD PARA SUS DECISIONES. ARGUMENTAN, TAMBIÉN, QUE AÚN EN PAÍSES COMO LOS PROPIOS ESTADOS UNIDOS ESTA MANERA DE DESIGNAR A LOS JUECES SE ENCUENTRA MUY CUESTIONADA Y EN ENTREDICHO.

POR TODO ELLO, EN LAS MUY CONTADAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN LAS QUE EXISTÍA LA ELECCIÓN DE JUECES MUNICIPALES, ÉSTA SE HA IDO SUPRIMIENDO. SOLAMENTE EN LOS ESTADOS DE NUEVO LEÓN, SAN LUIS POTOSÍ, OAXACA Y YUCATÁN, AÚN SE CONSERVAN LOS JUECES MUNICIPALES ELECTOS, QUE FORMAN PARTE DEL AYUNTAMIENTO.

POR OTRA PARTE, SERÍA REITERATIVO INSISTIR SOBRE LA BENEVOLENCIA DE ESTE SISTEMA DE ELECCIÓN; PUNTO YA TRATADO EN EL INCISO ANTERIOR. EL DOCTOR REYNALDO ROBLES MARTÍNEZ, EN SU OBRA "EL MUNICIPIO", HACE AMPLIA DEFENSA DEL SISTEMA DE DESIGNACIÓN DE

(6) Citado por Fix Zamudio; Op. cit. p. 126.

JUECES MUNICIPALES POR LA VÍA DEL VOTO POPULAR. AMPLIA CITA DE ESOS ARGUMENTOS SE EXPUSO TAMBIÉN EN EL APARTADO ANTERIOR DE ESTA OBRA.

4. EL DEFENSOR CIUDADANO, FIGURA NOVEDOSA EN LA ORGANIZACION MUNICIPAL DEL ESTADO DE COLIMA.

LA SEGURIDAD JURÍDICA HA SIDO UN PRINCIPIO GENERAL QUE LOS ÓRGANOS JUDICIALES DEBEN CONSIDERAR EN FORMA ESTRICTA AL LLEVAR A CABO LOS PROCESOS QUE ESTÁN A SU CARGO. ASÍ, CON BASE EN TAL PRINCIPIO SE HAN ESTRUCTURADO DIVERSAS INSTITUCIONES QUE PROCURAN ASESORAR O REPRESENTAR LOS INTERESES DE LAS PERSONAS O GRUPOS, FUNDAMENTALMENTE EN LOS CASOS DE LOS SECTORES MÁS NECESITADOS ECONÓMICAMENTE.

LAS DEFENSORÍAS DE OFICIO, EN MATERIA MUNICIPAL, SE ENCUENTRAN REGULADAS EN VARIOS ESTADOS, COMO, POR EJEMPLO, VERACRUZ, EN CUYA LEY ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES DEL ESTADO, SE DICE:

"Art. 63.- En las cabeceras de Municipio habrá un defensor de oficio en materia penal, nombrado por el Juez Primero o único de Primera Instancia respectivo, debiéndose cubrir sus sueldos de acuerdo con el presupuesto de egresos municipal que correspondiere."

COMO SE OBSERVA, EN VERACRUZ ESTOS DEFENSORES DE OFICIO SOLAMENTE ACTÚAN EN MATERIA PENAL, COSA FRECUENTE TAMBIÉN EN OTROS ESTADOS, POR ELLO LA LICENCIADA GUADALUPE GONZÁLEZ DEL RÍO EXPO-
NE QUE:

"Conocemos las limitaciones presupuestarias de los ayuntamientos, quienes en la actualidad pagan a los defensores de oficio adscritos a los Juzgados Municipales Mixtos y a los Municipales del ramo penal; por lo que consideramos que precisamente éstos mismos defensores que ya están nombrados y en funciones, sean los obligados a atender la defensoría de oficio en materia civil, si se dan las circunstancias expresadas anteriormente (urgencia y pobreza)."
(7)

EN ALGUNOS OTROS ESTADOS ADEMÁS DE LA DEFENSORÍA DE OFICIO EN MATERIAS CIVILES O PENALES, SE HA INTENTADO ESTRUCTURAR UN MÁS AMPLIO MARCO DE DEFENSA DE LA CIUDADANÍA EN LOS ASUNTOS MUNICIPALES.

DE ESTA MANERA EN EL ESTADO DE COLIMA SE HA INSTITUIDO UNA INTERESANTE FIGURA DE PROCURACIÓN DENOMINADO INICIALMENTE DEFENSOR CIUDADANO Y ACTUALMENTE PROCURADOR DE VECINOS.

DICE OCHOA CAMPOS AL RESPECTO QUE:

(7) González del Río Rosado, Guadalupe; Urgencia de Una Nueva Reglamentación para la Justicia Municipal; en Revista Jurídica Veracruzana No. 34; Jalapa, 1983; p. 55.

"En el panorama de las instituciones públicas mexicanas, destaca un nuevo tipo de funcionario municipal que, con el nombre de PROCURADOR VECINAL, o bien, de PROCURADOR DE VECINOS, acaba de ser creado por el H. Ayuntamiento de Colima.

La importancia de este nuevo tipo de funcionario municipal, radica en que liga la tradición y la historia, con los nuevos sistemas de administración local que se presentan actualmente en el mundo.

En efecto, el Procurador Vecinal, revive al antiguo Diputado de Pobres de los Ayuntamientos Coloniales del siglo XVI, así como a una figura similar que se conoció a mediados del siglo XIX, en algunos estados de la República, entre ellos, en San Luis Potosí.

Pero a la vez, el Procurador Vecinal se liga con nuevos tipos de funcionarios municipales, innovados en los países escandinavos, España, Portugal, Costa Rica y otros más." (8)

DADA LA NOVEDOSA FIGURA DEL PROCURADOR DE VECINOS, QUE SE CREÓ EN EL CABILDO MUNICIPAL DEL MUNICIPIO DE COLIMA, A CONTINUACIÓN NOS PERMITIMOS TRANSCRIBIR EL RESPECTIVO ACUERDO:

"El Honorable Cabildo Constitucional de Colima, en ejercicio de la facultad que le concede el artículo 38, fracción IX de la Ley Orgánica Municipal y con fundamento en lo previsto por el artículo 42, fracciones XIII y X, del mismo ordenamiento; y

CONSIDERANDO

Que a medida que la Administración Pública crece y amplía a mayor número de habitantes sus servicios, es conveniente que las autoridades municipales propicien la consulta popular para mejo-

(8) Ochoa Campos, Moisés; Op. cit. p. 533.

rar su eficiencia y atender las quejas y reclamaciones de los afectados;

Que dentro del marco de la Reforma Municipal, que persigue -entre otros propósitos fundamentales-, la democratización integral de la sociedad, conviene establecer un mecanismo que garantice la atención de la autoridad a los planteamientos, reclamaciones o sugerencias de los ciudadanos, el cual seguramente mejoraría la eficiencia administrativa;

Que en el Municipio Moderno ha adquirido proporciones de institución universal una figura que tiene raíces históricas en México, el Diputado de Pobres, pues desde la época Colonial, en el siglo XVI, funcionaba adscrito al Ayuntamiento para atender necesidades populares y, a mediados del siglo XIX, una figura similar fue adoptada en algunos de los Estados de la República, entre ellos el de San Luis Potosí por iniciativa e inspiración del Ilustre D. Ponciano Arriaga;

Que la institución que mencionamos se ha desarrollado paralelamente en otras naciones, concretamente en los países escandinavos, en donde el cargo de "OMBUDSMAN", o sea, Procurador del Ciudadano, cumple una importantísima función como gestor del pueblo; y que esta figura se ha extendido, con diversos nombres, por los países europeos y adquirido carga de naturalización en naciones tan distantes como las Islas Fidji, Guayana, Jamaica, Mauricio, Nigeria, Costa Rica, parte de Estados Unidos, España -con el nombre de Defensor del Pueblo- y Portugal -con el de Promotor de la Justicia del Pueblo;

Que esta institución representaría la más grande conquista de la Reforma Municipal, por lo que resulta conveniente establecer en nuestro Municipio una figura similar, que con el nombre de Procurador de Vecinos, se constituya en el gestor de las inquietudes

tudes populares y sea el conducto entre la sociedad y las autoridades públicas locales, para la recepción e investigación de reclamaciones y proposiciones que los habitantes quieran hacer a sus autoridades;

Que este cargo debe estar en manos de una persona de reconocida capacidad y probada honorabilidad, para asegurar el óptimo desempeño de la función encomendada.

Ha tenido a bien expedir el siguiente:

A C U E R D O

ARTICULO 1. Se instituye, dentro de la Administración Municipal el cargo de Procurador de Vecinos, que será designado por el H. Cabildo, a propuesta del Presidente Municipal.

ARTICULO 2. El Procurador de Vecinos será una persona de reconocida capacidad y probada honorabilidad y ejercerá las siguientes funciones:

- I. Recibir e investigar, en forma expedita, las quejas, reclamaciones y proposiciones que por escrito u oralmente presenten los afectados por la actividad de la administración pública local;
- II. Como resultado de dicha investigación, proponer a la autoridad respectiva vías de solución a las cuestiones planteadas, las que no tendrán imperativo;
- III. Ser enlace y coordinador entre los Comités de Barrios y la Presidencia Municipal;
- IV. Procurar la conciliación entre vecinos en querrelas administrativas, y
- V. Rendir anualmente al H. Cabildo un informe de sus actividades incluyendo las propuestas de solución y las respuestas de

las autoridades requeridas. Este informe deberá de incluir proposiciones de reformas al procedimiento o a las leyes que regulan la actividad de la administración pública local." (9)

ESTIMAMOS QUE CON INSTITUCIONES COMO ÉSTA LA JUSTICIA MUNICIPAL Y SU PROCURACIÓN, TIENEN MEJORES GARANTÍAS PARA LA POBLACIÓN, EN BENEFICIO DE LA ARMONÍA, TRANQUILIDAD Y SEGURIDAD DE LA VIDA DE LAS LOCALIDADES.

5. NECESIDAD DE UNIFICAR CRITERIOS EN TORNO A LA JUSTICIA MUNICIPAL.

LA GRAN DISPERSIÓN, Y EN OCASIONES HASTA ANARQUÍA, EXISTENTES EN LA LEGISLACIÓN QUE REGULA LA JUSTICIA MUNICIPAL, HACE PATENTE LA URGENTE NECESIDAD DE ADOPTAR CRITERIOS RACIONALES EN TORNO A ELLA.

AL RESPECTO EL DOCTOR HÉCTOR FIX ZAMUDIO, SEÑALA QUE:

"Uno de los aspectos menos estudiados de la organización judicial es la relativa a la justicia municipal, no obstante su importancia histórica que fue disminuyendo en cuanto se logró la centralización de los Tribunales, especialmente durante el siglo XIX,

(9) Tomado del libro de Moisés Ochoa Campos; supracitado, pp. 534 y 535.

fenómeno que se observa tanto en México y los restantes países latinoamericanos, como también en España, de la cual heredamos la justicia municipal durante la época colonial." (10)

LAS CUANTÍAS COMPETENCIALES TAN EXIGUAS QUE SE LE ENCOMIENDAN, LA DIFERENTE MANERA DE DESIGNAR A LOS JUECES; LOS PROCEDIMIENTOS QUE ATIENDEN; EL ORIGEN DE LOS RECURSOS QUE SOSTIENE A ESTA RAMA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y UNA MULTIPLICIDAD DE ASUNTOS CORRELACIONADOS, IMPLICAN QUE LA DOCTRINA Y EL DERECHO POSITIVO DEBERÁN ANALIZAR MÁS A FONDO LA REGULACIÓN DE ESTA ÁREA DEL AMBITO JUDICIAL.

SI BIEN ESTAMOS CONSCIENTES QUE CADA ESTADO TIENE AMPLIA AUTONOMÍA PARA REGULAR SUS ASUNTOS INTERNOS, TAMBIÉN ES CIERTO QUE ES PAPEL DEL ANÁLISIS JURÍDICO DE TIPO ACADÉMICO, PROPONER BASES Y CRITERIOS GENERALES QUE AUXILIE A ORIENTAR LA JUSTICIA MUNICIPAL A UN NIVEL DE MAYOR SERIEDAD Y RESPONSABILIDAD, SIEMPRE PARA BENEFICIO Y SEGURIDAD DE LA POBLACIÓN DE LOS 2387 MUNICIPIOS QUE EXISTEN ACTUALMENTE EN EL PAÍS.

CAPITULO XIV PATRIMONIO Y HACIENDA MUNICIPALES

SUMARIO

1. Concepto de Patrimonio y Concepto de Hacienda Municipales.
2. Los bienes patrimoniales del municipio, su clasificación.
3. Los ingresos de la Hacienda Municipal. 3.1. Disposiciones Constitucionales; 3.2. El Presupuesto de Ingresos. 3.3. Ingresos Ordinarios: Impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras, participaciones federales y estatales. 3.4. Los ingresos extraordinarios.
4. El presupuesto de egresos del municipio.
5. La cuenta pública municipal, su revisión y aprobación.

I. CONCEPTO DE PATRIMONIO Y CONCEPTO DE HACIENDA MUNICIPALES.

FRECUENTEMENTE ENCONTRAMOS QUE LOS CONCEPTOS DE PATRIMONIO Y DE HACIENDA MUNICIPALES SE CONFUNDEN, O EN OTROS CASOS SE USAN COMO SINÓNIMOS. SI BIEN EN EL FONDO AMBOS VOCABLOS SE REFIEREN AL MISMO TEMA, EXISTE DOCTRINARIAMENTE DIFERENCIA ENTRE ELLOS.

SE HABLA DE PATRIMONIO DEL ESTADO, POR ENDE, DEL MUNICIPIO, HACIENDO ALUSIÓN A TODO TIPO DE BIENES, MATERIALES O INMATERIALES, QUE LE PERTENECEN Y SOBRE LOS QUE TIENE DOMINIO. EN ESTE SENTIDO EL CONCEPTO DE PATRIMONIO ES MÁS AMPLIO QUE EL DE HACIENDA. ES MÁS, EN EL PATRIMONIO SE INCLUIRÁ, A MI JUICIO, TAMBIÉN LA HACIENDA.

EN CUANTO AL CONCEPTO DE HACIENDA, ESTIMO QUE IMPLICA FUNDAMENTALMENTE LA IDEA DE RECURSOS ECONÓMICOS, ESTO ES, DEL NUMERARIO. CON EL QUE CUENTA LA MUNICIPALIDAD PARA PROVEER A SU PROPIA EXISTENCIA Y PARA ATENDER SUS FUNCIONES, LA HACIENDA, INSISTIMOS, ES UNA PARTE DEL PATRIMONIO Y NO A LA INVERSA.

EL TEXTO DEL ARTÍCULO 115 ACERTADAMENTE DISTINGUE LOS DOS CONCEPTOS EN CUESTIÓN. LA FRACCIÓN II SEÑALA QUE LOS MUNICIPIOS ESTARÁN INVESTIDOS DE PERSONALIDAD JURÍDICA Y MANEJARÁN SU PATRIMONIO CONFORME A LA LEY. POR OTRA PARTE, EL PÁRRAFO INICIAL DE LA FRACCIÓN IV, INDICA QUE LOS MUNICIPIOS ADMINISTRARÁN LIBREMENTE SU HACIENDA.

CREEMOS QUE EL CONSTITUYENTE PERMANENTE TUVO CUIDADO DE SEPARAR LOS CONCEPTOS A FIN DE NO CONFUNDIR LAS RESPECTIVAS FACULTADES QUE, EN CONSECUENCIA, TOCAN AL MUNICIPIO.

2. LOS BIENES PATRIMONIALES DEL MUNICIPIO.

EN GENERAL, LAS LEGISLACIONES ESTATALES DETERMINAN LOS DIVERSOS TIPOS DE BIENES QUE PERTENECEN AL MUNICIPIO, SIGUIENDO LA CLASIFICACIÓN DOCTRINARIA DE BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO Y BIENES DEL DOMINIO PRIVADO.

EJEMPLO SIGNIFICATIVO LO ENCONTRAMOS EN LA LEGISLACIÓN DE COAHUILA, QUE HACE UNA MINUCIOSA CLASIFICACIÓN DE ESTOS BIENES. DIVERSOS ARTÍCULOS DE SU LEY ORGÁNICA MUNICIPAL, ASÍ LO REGULAN, COMO LOS SIGUIENTES:

Art. 90.- Los bienes municipales son:

- I. Bienes de dominio público del Municipio.
- II. Bienes de dominio privado del Municipio.

Art. 91.- Bienes de Dominio Público son:

- I. Los de uso común.
- II. Los inmuebles propiedad del Municipio, destinados por éste a un servicio público y los equiparados a éstos, - conforme a la Ley General de Bienes del Estado y la Presente Ley.
- III. Cualquier otro inmueble propiedad del Municipio, declarado por algún ordenamiento jurídico como inalienable e imprescriptible, así como los que sean declarados por el H. Congreso del Estado o conforme a la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, como monumentos históricos, arqueológicos y, en general como patrimonio cultural de los Municipios.
- IV. Las servidumbres, cuando el predio dominante sea al - gueno de los especificados en las fracciones anteriores.
- V. Muebles propiedad del Municipio que por su naturaleza normal u ordinaria, no sean sustituibles, tales como - los expedientes de las oficinas, archivos públicos, li - bros raros, piezas históricas o arqueológicas, obras de

arte de los museos etc.

VI.- Muebles propiedad del municipio de uso común o que estén destinados a un servicio público, pero que no sean consumibles en el primer uso.

Art. 92.- Bienes de Dominio Privado del Municipio.

I.- Tierras y Aguas de propiedad municipal susceptibles enajenación a los particulares.

II.- Los bienes vacantes situados dentro del territorio municipal.

III.- Bienes que hayan formado parte del patrimonio de una corporación pública municipal, creada por alguna ley, y por disolución y liquidación de la misma, se desafecten y se incorporen al patrimonio del municipio.

IV.- Demás inmuebles y muebles que por cualquier título - traslativo de dominio adquiera el Municipio y que no estén comprendidos en el artículo 91 de esta ley.

Art. 93.- Los bienes inmuebles de dominio público, sólo podrán ser enajenados conforme a la Ley General de Bienes del Estado y previo decreto de desincorporación dictado por el Poder Legislativo, cuando por algún motivo dejen de servir para el fin a que hayan sido destinados, tanto los bienes de dominio público y privado, sólo podrán ser enajenados, a título gratuito u oneroso, una vez que se cumpla con lo dispuesto por el Artículo 66 de ésta ley.

Art. 94.- La administración, adquisición, posesión, conservación, enajenación y demás actos jurídicos que afecten a los inmuebles de dominio privado del Municipio, incluso el conocimiento y resolución de todos los asuntos referenu

tes a contratos y ocupaciones de que sean objeto, corresponde al Presidente Municipal, quien actuará previo acuerdo del Ayuntamiento respectivo.

ALGUNOS OTROS ESTADOS ESTABLECEN TAMBIÉN CON PRECISIÓN - EL DETALLE DE LOS BIENES PATRIMONIALES DEL MUNICIPIO, COMO EL ESTADO DE COLIMA, CHIHUAHUA, CHIAPAS Y GUANAJUATO, ENTRE OTROS.

EN CUANTO A OTRAS ENTIDADES FEDERATIVAS, COMO EL ESTADO DE MÉXICO O MICHOACÁN, NO DETALLAN ESTOS PORMENORES, DEJANDO A OTROS ORDENAMIENTOS SU REGULACIÓN.

LO QUE SÍ ES FRANCAMENTE DEFICIENTE EN LA CASI TOTALIDAD - DE LOS ESTADOS, ES EL REGISTRO DE LOS BIENES PATRIMONIALES MUNICIPALES. EFECTIVAMENTE, SE CARECE DE UN REGISTRO PÚBLICO DE BIENES MUNICIPALES, QUE FUERA LA BASE DE LA SEGURIDAD DE TAN IMPORTANTE RENGLÓN PATRIMONIAL. ES URGENTE QUE SE TOMEN ACCIONES - AL RESPECTO, YA QUE CON FRECUENCIA NOS PERCATAMOS DE LA MALA DISPOSICIÓN QUE SE HACE DE TODO TIPO DE BIENES DE LA MUNICIPALIDAD, EN PERJUICIO DE LOS INTERESES DE LA COLECTIVIDAD EN SU CONJUNTO.

3. LOS INGRESOS DE LA HACIENDA MUNICIPAL.

3.1. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES.

EN APARTADOS ANTERIORES DE ESTA OBRA EXPUSIMOS LA POLÉMICA QUE CAUSÓ EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE EL TEMA DE LA HACIENDA -

MUNICIPAL. EL ENFRENTAMIENTO DE LAS DIVERSAS TENDENCIAS QUE CONFLUYERON EN QUERÉTARO, HICIERON QUE TAN TRASCENDENTE ASUNTO QUEDARA ORIGINALMENTE REGULADO DE MANERA MUY DEFICIENTE Y VAGA.

SEÑALABA ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL, EN SU FRACCIÓN II, QUE:

ARTICULO 115...

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

AL NO PRECISAR LA CONSTITUCIÓN QUÉ RENGLONES TRIBUTARIOS CORRESPONDERÍAN AL MUNICIPIO, SE LE DEJÓ POR COMPLETO EN MANOS DEL ESTADO. LA MAYOR PARTE DE LAS LEGISLATURAS ESTATALES APROBABA RENGLONES TRIBUTARIOS EXIGUOS EN FAVOR DE SUS MUNICIPIOS, PROPICIANDO ASÍ LAS ENORMES CARENCIAS Y REZAGOS QUE ACTUALMENTE PADECEN LOS MUNICIPIOS DEL PAÍS.

CON LA REFORMA DEL 3 DE FEBRERO DE 1983, SE PRETENDIÓ RESOLVER LA INDEFINICIÓN EXISTENTE. EL NUEVO TEXTO DEL PRECEPTO CORRESPONDE AHORA A LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115, QUE PRECISA:

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la -
cual se formará de los rendimientos de los bienes que les per-
tenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que
las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

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

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

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

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios pú -
blicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados pa-
ra establecer las contribuciones a que se refieren los incisos
a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas.
Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios res -
pecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas
físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Só-
lo los bienes del dominio público de la Federación de los Esta-
dos o de los Municipios estarán exentos de dichas contribu -
ciones.

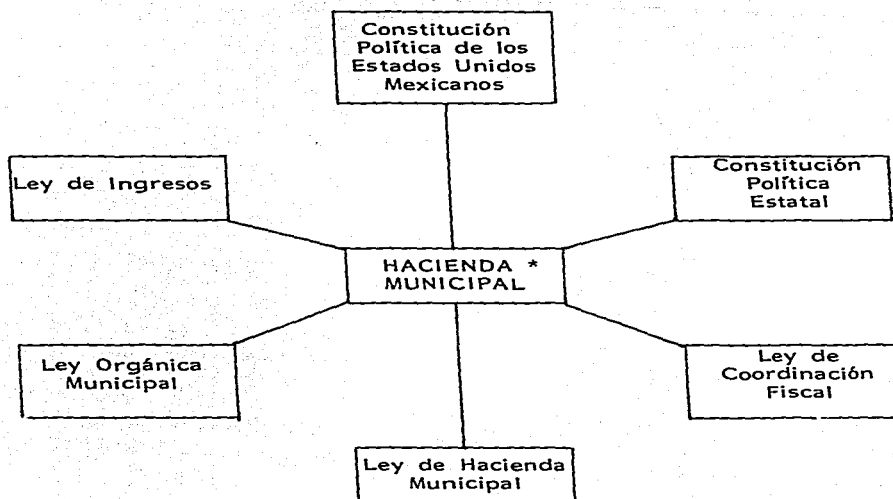
Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles;

3.2. EL PRESUPUESTO DE INGRESOS.

DEBIDO AL MECANISMO QUE SE CONTEMPLA PARA LA IMPOSICIÓN -- DE TRIBUTOS MUNICIPALES, EL AYUNTAMIENTO DEBERÁ ENVIAR CON -- OPORTUNIDAD AL LEGISLATIVO DEL ESTADO EL PROYECTO DE LEY O -- PRESUPUESTO DE INGRESOS, EN QUE SE DETERMINEN LOS MONTOS ES -- PECÍFICOS, CUOTAS, TASAS Y TARIFAS QUE REGIRÁN EN EL AÑO --- FISCAL DEL EJERCICIO DE QUE SE TRATE.

AL NO TENER EL MUNICIPIO FACULTADES LEGISLATIVAS FORMALES, SU AYUNTAMIENTO NO ESTÁ EN CAPACIDAD DE IMPONER NINGÚN TIPO -- DE TRIBUTOS O DE DEFINIR CONTRIBUCIONES. POR ENDE ESTARÁ SU-- PEDITADO A LA GESTIÓN DEL PODER LEGISLATIVO Y DENTRO DE UN -- COMPLEJO MARCO DE ORDENAMIENTOS, COMO SON LOS QUE APARECEN EN EL CUADRO SIGUIENTE:

DISPOSICIONES JURIDICAS QUE NORMAN
LA HACIENDA MUNICIPAL



EL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y SU CORRESPONDIENTE LEY DETERMINARÁN LOS QUE TIENEN EL CARÁCTER DE ORDINARIOS Y AQUELLOS QUE SEAN EXTRAORDINARIOS.

(*) Tomado del Suplemento a la Revista "El Municipio"; Número 27, editado por el Centro Nacional de Estudios Municipales en septiembre de 1988.

3.3. LOS INGRESOS ORDINARIOS.

SON AQUELLOS QUE COBRA LA MUNICIPALIDAD EN FORMA COTIDIANA Y REGULAR, Y QUE PERCIBE CON BASE EN LAS LEYES - - RESPECTIVA, PARA PROVEERSE DE LOS FONDOS QUE NECESITA PARA - REALIZAR SUS FINES. ESTOS INGRESOS SON LOS SIGUIENTES: - A) IMPUESTOS; B) DERECHOS; C) PRODUCTOS; D) APROVECHA- MIENTOS E) CONTRIBUCIONES DE MEJORAS; Y F) PARTICIPACIO - NES FEDERALES Y ESTATALES.

EN LOS CUADROS COMPARATIVOS SIGUIENTES SE PUEDE - APRECIAR LA CLASIFICACIÓN QUE EN TORNO A SUS CONTRIBUCIONES - HACEN LAS LEGISLACIONES DE GUANAJUATO Y EL ESTADO DE MÉXICO.

HACIENDA MUNICIPAL

LEY DE HACIENDA PARA LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO	CODIGO FISCAL MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO
<p>ARTICULO 1.- Los municipios del Estado de Guanajuato percibirán en cada ejercicio fiscal para cubrir los gastos públicos de la Hacienda Pública a su cargo, Los ingresos que autoricen las leyes respectivas, así como los que les correspondan de conformidad con los convenios de coordinación y las leyes en que se fundamenten.</p>	<p>ARTICULO 1.- La Hacienda Pública de los Municipios del Estado de México, para cubrir los gastos de su administración y demás obligaciones a su cargo, percibirá en cada ejercicio fiscal los impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos y aprovechamientos que establezcan las leyes fiscales respectivas, así como las participaciones en el rendimiento de Ingresos Federales y Estatales, derivada de la aplicación de las Leyes de Coordinación correspondientes.</p>
<p>ARTICULO 2.- Los ingresos que percibirá el Municipio son ordinarios o extraordinarios.</p>	<p>ARTICULO 2.- Son Ingresos Ordinarios: Los impuestos, derechos, aportaciones de mejoras y aprovechamientos que se regularán por las Leyes Fiscales respectivas o en su defecto por este Código y suplementariamente por el derecho común.</p>
<p>1. Ingresos ordinarios son: Contribuciones, productos, aprovechamientos y participaciones.</p>	<p>Los productos, se regularán por las disposiciones indicadas o por lo que en su caso convengan los contratos, convenios o concesiones correspondientes.</p>
<p>A.- Son contribuciones: los impuestos, derechos y contribuciones especiales.</p>	<p>Las participaciones, lo estarán por las normas que establezcan y regulen su entero.</p>
<p>1.- Son impuestos las prestaciones en dinero que fija la Ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma, para cubrir los gastos públicos.</p>	<p>ARTICULO 3.- Son Ingresos Extraordinarios, los empréstitos, los subsidios y los que se decretan excepcionalmente.</p>
<p>2.- Son derechos contraprestaciones de dinero que la Ley establece a cargo de quien recibe un servicio del Municipio en sus funciones de derecho público.</p>	<p>ARTICULO 4.- Son Leyes Fiscales Municipales:</p>
<p>3.- Son contribuciones especiales las prestaciones legales que se establecen a cargo de quienes se benefician específicamente con alguna obra o servicio público. O de quienes, por el ejercicio de cualquier actividad particular, provocan un gasto público.</p>	<p>I. El presente Código. II. La Ley de Ingresos de los Municipios. III. La Ley del Presupuesto de Egresos. IV. La Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México. V. La Ley de Hacienda Municipal del Estado de México. VI. Demás ordenamientos que contengan disposiciones de orden hacendario.</p>
<p>B.- Son productos los ingresos que perciben los municipios, por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público o por la explotación de derechos patrimoniales.</p>	<p>La aplicación de los textos legales a que se refiere este Artículo le corresponderá al Ayuntamiento por conducto del Presiden-</p>
<p>C.- Son aprovechamientos los recargos,</p>	

HACIENDA MUNICIPAL

LEY DE HACIENDA PARA LOS MUNICIPIOS
DEL ESTADO DE GUANAJUATOCODIGO FISCAL MUNICIPAL DEL
ESTADO DE MEXICO

las multas y todos los demás ingresos de de-
recho público que perciban los Municipios, -
que no sean clasificados como Contribucio-
nes, Productos o Participaciones.

D.- Son participaciones las cantidades -
en dinero que los Municipios perciben con-
forme a las Leyes respectivas, y los Conve-
nios que se suscriban para tales efectos.

11.- Son ingresos extraordinarios aque-
llos cuya percepción se decreta excepcional-
mente con el Congreso del Estado y se suje-
tarán a las disposiciones que establezcan -
las Leyes que los autoricen y a los conve-
nios que de acuerdo con esas disposiciones -
se celebren.

ARTICULO 3.- Los Municipios del Estado -
de Guanajuato, tendrán obligación de pagar -
los impuestos y Derechos por los Actos que
realicen, que no correspondan a sus funcio-
nes de derecho público.

ARTICULO 4.- A falta de disposición ex-
presa en otras Leyes Fiscales, será aplica-
ble esta Ley y como supletorias las normas
de Derecho común vigente en el Estado de -
Guanajuato.

ARTICULO 5.- Las Normas de Derecho Tribu-
tario que establezcan cargas a los particu-
lares y las que señalen Excepciones a las -
mismas, serán de aplicación estricta. Se -
considera que establecen cargas a los parti-
culares las normas que se refieren al suje-
to, objeto, base, tasa o tarifa. Las demás
disposiciones fiscales se interpretarán --
aplicando cualquier método de interpreta-
ción jurídica.

ARTICULO 6.- La aplicación de las dispo-
siciones fiscales corresponde, a los Ayunta-
mientos por conducto de las Tesorerías Muni-

te Municipal y demás Autoridades Fiscales
señaladas en el Presente Código.

ARTICULO 5.- Son Autoridades Fiscales -
Municipales:

- I. Los Ayuntamientos.
- II. Los Presidentes Municipales
- III. Los Síndicos Municipales
- IV. Los Tesoreros Municipales
- V. El Instituto Catastral del Estado en
términos de la Ley de Catastro de la
Entidad.

Los Subtesoreros y Exactores de Reza-
gos, tendrán las facultades que les dele-
guen el Tesorero Municipal.

Las Autoridades Fiscales a que se refie-
re el Artículo 10 del Código Fiscal del Es-
tado de México, se considerarán Autorida-
des Fiscales Municipales en el ejercicio -
de las facultades a que se refieren los --
convenios que celebre el Estado y los Muni-
cipios, en los términos del Artículo 115 -
de la Constitución Política de los Estados
Unidos Mexicanos. En contra de los actos
que se realicen cuando actúen de conformi-
dad con este precepto, sólo procederán los
recursos y medios de defensa que estable-
cen las leyes fiscales municipales.

ARTICULO 6.- Las normas de derecho tri-
butario que establezcan cargas a los parti-
culares y las que señalen excepciones a --
las mismas, serán de aplicación estricta.

ARTICULO 7.- Son impuestos las presta-
ciones en dinero en especie que el Poder -
Público fija unilateralmente y con carác-
ter obligatorio a todos aquellos sujetos -
cuya situación coincida con la que la Ley
señala como hecho generador del crédito --
fiscal.

H A C I E N D A M U N I C I P A L

LEY DE HACIENDA PARA LOS MUNICIPIOS
DEL ESTADO DE GUANAJUATOCODIGO FISCAL MUNICIPAL DEL
ESTADO DE MEXICO

cipales y sus diferentes Unidades Administrativas, en los términos de la Ley Orgánica Municipal y del Reglamento Interior de dichas Tesorerías.

ARTICULO 7 a 14.....

ARTICULO 15.- Son autoridades fiscales para los efectos de esta ley y demás disposiciones vigentes, las siguientes:

- A) Los Ayuntamientos
- B) Los Presidentes Municipales
- C) Los Tesoreros Municipales
- D) Autoridades, Interventores e Inspectores de la Tesorería Municipal.

ARTICULO 8.- Son derechos las contraprestaciones requeridas por el Poder Público, conforme a la Ley, en pago de servicios.

ARTICULO 9.- Las aportaciones de mejoras para los efectos de este Código, son tributos que el Poder Público fija a quienes, independientemente de la utilidad general colectiva, obtengan beneficios diferenciales particulares de Obras Públicas en los términos de las Leyes respectivas.

ARTICULO 10.- Son productos los ingresos que percibe el Municipio por actividades que no correspondan al desarrollo de sus funciones propias de Derecho Público, o por la explotación de sus bienes patrimoniales.

ARTICULO 11.- Son aprovechamientos las multas, los recargos, los reintegros e indemnizaciones por daños a bienes municipales.

ARTICULO 12.- Sólo podrá afectarse un ingreso municipal a un fin especial, cuando así lo dispongan expresamente las Leyes Fiscales Municipales y constituya el fin mencionado, una afectación para el gasto público.

ARTICULO 13 y 14

ARTICULO 15.- La facultad reglamentaria en materia administrativa fiscal interna corresponde al H. Ayuntamiento de cada Municipio del Estado. La Interpretación fiscal administrativa de las Leyes y ordenamientos de la materia compete al Ayuntamiento, el que podrá suprimir, modificar o adicionar en las leyes tributarias el control, forma de pago y procedimientos, sin variar las relativas al sujeto, objeto, cuota, tasa o tarifa del gravamen, infracciones y sanciones.

HACIENDA MUNICIPAL

LEY DE HACIENDA PARA LOS MUNICIPIOS
DEL ESTADO DE GUANAJUATOCODIGO FISCAL MUNICIPAL DEL
ESTADO DE MEXICO

ARTICULO 16 a 18.....

ARTICULO 19.- Para determinar la preferencia respecto de los créditos fiscales - se estará a las siguientes reglas:

I. Los créditos municipales provienen - de impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos y aprovechamientos, son - preferentes a cualesquiera otros con excepción de los créditos de alimentos, de salario o sueldos devengados en el último año - de indemnizaciones a los obreros de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo.

II. Para que sea aplicable la excepción establecida en la fracción anterior, será requisito indispensable que antes de que se hubiere notificado al deudor el crédito fiscal, se haya presentado la demanda ante las autoridades competentes.

III. La vigencia y exigibilidad por cantidad líquida del derecho del crédito cuya preferencia se invoque, deberá comprobarse en forma fehaciente al hacerse valer el recurso administrativo respectivo.

ARTICULO 20.- Las Controversias que surjan entre el Fisco Municipal y el Fisco Estatal sobre preferencias en el cobro de los créditos a que este Código se refiere, se - determinarán mediante la intervención del Tribunal de lo Contencioso Administrativo - del Estado.

I. La preferencia en el pago corresponde - rá al primer embargante si ninguno de los - créditos tiene garantía real.

II. La preferencia corresponderá al titular del derecho real, en caso de que el otro acreedor no ostente derechos de esa - naturaleza.

III. Si ambos o todos los acreedores públicos poseen derechos reales, la preferencia corresponderá al primer embargante.

A) LOS IMPUESTOS MUNICIPALES.

EL ARTÍCULO 70. DEL CÓDIGO FISCAL DEL ESTADO DE -
MÉXICO SEÑALA QUE:

" Son impuestos las prestaciones en dinero y en especie que el Poder Público fija unilateralmente y con carácter obligatorio a todos aquellos sujetos cuya situación coincida con la que la ley señala como hecho generador del Crédito Fiscal ".

AL MUNICIPIO CORRESPONDEN UNA SERIE DE IMPUESTOS TANTO DEFINIDOS EN LA PROPIA CONSTITUCIÓN FEDERAL, COMO EN OTROS ORDENAMIENTOS ESTATALES.

EN PRIMER TÉRMINO TENEMOS LOS IMPUESTOS QUE ES --
BLEZCAN LOS ESTADOS SOBRE UNA SERIE DE HECHOS IMPONIBLES -
RELACIONADOS CON LA PROPIEDAD INMOBILIARIA, COMO: LA PRO -
PIEDAD DE ESE TIPO DE BIENES; LA POSESIÓN; SU FRACCIONA -
MIENTO; SU DIVISIÓN O CONSOLIDACIÓN; SU TRASLADO; SUS --
MEJORAS Y SUS CAMBIOS DE VALOR CON MOTIVO DE LA PLUSVALÍA.

ADEMÁS DE ÉSTOS IMPUESTOS, DE LA LECTURA Y ANÁLISIS DE --
LAS DISPOSICIONES HACENDARIAS ESTATALES, ENCONTRAMOS ALGUNOS --
OTROS IMPUESTOS QUE BENEFICIAN A LOS MUNICIPIOS, COMO:

- IMPUESTOS DE ESPECTÁCULOS Y DIVERSIONES PÚBLICAS.
- IMPUESTOS POR SACRIFICIO DE AVES Y GANADO.
- IMPUESTOS POR ANUNCIOS.
- IMPUESTOS POR VEHÍCULO DE TRANSMISIÓN SIN MOTOR.
- IMPUESTOS SOBRE USO DE AGUA DE POZOS.
- IMPUESTOS POR MÁQUINAS DE JUEGOS ELECTRÓNICOS QUE OPERAN CON FICHAS O MONEDAS.
- EN ALGUNOS ESTADOS, IMPUESTOS POR DIVERSAS ACTIVIDADES AGRÍCOLAS.

DESDE LUEGO, QUE LOS RENGLONES MÁS SIGNIFICATIVOS DE LOS IMPUESTOS MUNICIPALES SON LOS QUE TIENEN COMO BASE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA Y SUS DIVERSAS OPERACIONES. ALLÍ SE INSERTAN, POR EJEMPLO, EL IMPUESTO PREDIAL, EL DE USO DEL SUELO, EL DE FRACCIONAMIENTO, ETC.

B) LOS DERECHOS O TASAS MUNICIPALES.

SON DERECHOS O TASAS EN FAVOR DEL MUNICIPIO LAS CONTRA PRESTACIONES REQUERIDAS POR EL PODER PÚBLICO, CONFORME A LA LEY, EN PAGO DE LOS SERVICIOS (ART. 8 COD. FISCAL EDO. MÉX.). EL INCISO C) DE LA FRACCIÓN IV DEL 115 CONSTITUCIONAL AUTORIZA AL MU-

MUNICIPIO A COBRAR ESTOS DERECHOS.

LOS PRINCIPALES DERECHOS QUE IMPONEN LOS MUNICIPIOS, DE ACUERDO A DIVERSAS LEYES FISCALES LOCALES, SON LOS SIGUIENTES:

- POR EXPEDICIÓN DE LICENCIAS VARIAS.
- POR EMPADRONAMIENTO Y REFRENDO DE ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES.
- POR ALINEAMIENTOS Y NÚMEROS OFICIALES.
- POR LEGALIZACIÓN DE DOCUMENTOS O CERTIFICACIONES VARIAS.
- POR AGUA POTABLE.
- POR USO DE PANTEONES.
- POR HORARIOS EXTRAORDINARIOS DE ESTABLECIMIENTOS.
- POR USO DE MERCADOS O CENTRALES DE ABASTOS.
- POR ESTACIONAMIENTOS
- POR USO DE RÁSTROS
- POR MANTENIMIENTO DE DRENAJE Y REDES DE ALCANTARILLADO
- EN GENERAL OTROS QUE CUBRA POR LOS DIVERSOS SERVICIOS QUE PRESTA EL MUNICIPIO.

POR CUANTO A LOS IMPUESTOS Y A LOS DERECHOS, EL PENÚLTIMO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN IV DEL 115 CONSTITUCIONAL, ESTABLECE REGLAS DE GRAN IMPORTANCIA PROHIBIENDO EXENCIONES Y SUBSIDIOS QUE AFECTEN LOS INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS.

AL RESPECTO SEÑALA QUE LAS LEYES FEDERALES NO LIMITARÁN LA FACULTAD DE LOS ESTADOS PARA ESTABLECER LOS IMPUESTOS Y - LOS DERECHOS MUNICIPALES, NI CONCEDERÁN (LAS LEYES FEDERALES) EXENCIONES EN RELACIÓN A ESAS CONTRIBUCIONES. TAMPOCO LAS LEYES LOCALES PODRÁN ESTABLECER EXENCIONES O SUBSIDIOS RESPECTO A ESTE TIPO DE IMPUESTOS Y DERECHOS, EN FAVOR DE PERSONAS FÍSICAS O MORALES, NI DE INSTITUCIONES OFICIALES O PRIVADAS. FINALMENTE, DISPONE QUE SÓLO LOS BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO - DE LA FEDERACIÓN, DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS ESTARÁN EXENTOS DE DICHAS CONTRIBUCIONES.

NOS PARECE DE LA MAYOR IMPORTANCIA EL DICTADO CONSTITUCIONAL, PUESTO QUE CON GRAN FRECUENCIA SE PERMITÍAN EXENCIONES O SUBSIDIOS, SOBRE TODO A INSTITUCIONES OFICIALES DE AMPLIOS - RECURSOS ECONÓMICOS, COMO PEMEX, LA UNAM, O LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD Y OTROS ORGANISMOS FEDERALES O DE LOS ESTADOS.

AÚN CON LA CLARA DEFINICIÓN QUE PRECEPTÚA LA CONSTITUCIÓN, -- TODAVÍA RECIENTEMENTE SURGIERON CONFLICTOS ABIERTOS ENTRE VARIAS INSTITUCIONES Y LOS MUNICIPIOS. SE ARGUMENTABA QUE DE ACUERDO A LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES TODO TIPO DE BIENES PATRIMONIALES DE AQUELLOS ORGANISMOS QUEDABAN COMPRENDIDOS EN LA CLASIFICACIÓN DEL "DOMINIO PÚBLICO" Y POR ENDE EXENTOS DEL PAGO DE LAS CONTRIBUCIONES MUNICIPALES.

DEBIDO A ELLO, LAS REFORMAS A LA PROPIA LEY DE BIENES NACIONALES,* PRECISARON EL CONCEPTO Y ALCANCE DE LA EXENCIÓN. ASÍ EL ARTÍCULO 20., FRACCIÓN V DE LA LEY, SEÑALA:

ARTICULO 20.- Son bienes del dominio Público

I a IV....

V.- Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que utilice para dicho fin y los equiparados a estos conforme a la ley.

A SU VEZ EL ARTÍCULO 34 DE ESA LEY, AMPLIANDO EL ALCANCE DE LA CITADA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 20, ACLARA, QUE:

ARTICULO 34.- Están destinados a un servicio público, y por tanto, se hayan comprendidos en la fracción V del artículo 20.;

- I. - Los inmuebles utilizados por los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, así como por el Poder Ejecutivo y sus dependencias.
- II.- Los inmuebles destinados al servicio de los Poderes Legislativo y Judicial;
- III.- Los inmuebles destinados a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- IV.- Los predios rústicos directamente utilizados en los servicios de la federación;
- V.- Los inmuebles de propiedad federal destinados al servicio de los Gobiernos de los Estados y Municipios;
- VI.- Los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados o de carácter federal, siempre que se destinen a infraestructura, reservas, unidades industriales; estén directamente asignados o afectos a la exploración, explotación, trans

formación, distribución o que utilicen en las actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos, relacionados con la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios.

No quedan comprendidos entre los bienes a que se refiere el párrafo anterior los inmuebles que los organismos descentralizados utilicen para oficinas administrativas, o en general para propósitos distintos a los de su objeto.

VII.- Cualesquiera otros inmuebles adquiridos por procedimientos de derecho público diversos de los señalados en las Fracciones II y VIII del Artículo 3o. de esta Ley.

DE ESTA FORMA SE EVITA QUE LOS INMUEBLES DESTINADOS A OFICINAS ADMINISTRATIVAS, CLUBES SOCIALES, ESPACIOS DEPORTIVOS, ETC., DE AQUELLOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS O DE CARÁCTER FEDERAL, ESTÉN EXENTOS DE CUBRIR SUS CONTRIBUCIONES MUNICIPALES.

C) LOS PRODUCTOS MUNICIPALES.

EL ARTÍCULO 10 DEL CÓDIGO FISCAL DEL ESTADO DE MÉXICO, DICE QUE SON PRODUCTOS MUNICIPALES:

"... los ingresos que percibe el Municipio por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de Derecho Público, o por la explotación de sus bienes patrimoniales".

EN ESTE TIPO DE INGRESOS DE LAS MUNICIPALIDADES PODEMOS UBICAR LOS PERCIBIDOS POR:

- ARRENDAMIENTO DE FINCAS, TERRENOS, MERCADOS, AUDITORIOS, EDIFICIOS, ETC.
- RENDIMIENTOS DE CAPITALES O VALORES INVERTIDOS EN INSTITUCIONES CREDITICIAS, ETC.
- CUALQUIER OTRO INGRESO QUE DERIVE DE LA EXPLOTACIÓN DE SUS BIENES PATRIMONIALES.

D) LOS APROVECHAMIENTOS MUNICIPALES.

SIGUIENDO EL TEXTO DEL CÓDIGO FISCAL DEL ESTADO DE MÉXICO, SE ENTIENDE POR APROVECHAMIENTOS MUNICIPALES (ART. 11).

"... las multas, los recargos, los reintegros e indemnizaciones por daños a bienes municipales".

DE MANERA MÁS AMPLIA EL CÓDIGO FEDERAL DE LA FEDERACIÓN SEÑALA EN SU ARTÍCULO 30, QUE SON APROVECHAMIENTOS:

"... los ingresos que percibe el Estado por funciones de Derecho Público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y empresas de participación estatal..."

SIGUIENDO EL CONTENIDO DE ESTOS PRECEPTOS, TENEMOS COMO APROVECHAMIENTOS MUNICIPALES:

- MULTAS, RECARGOS Y REINTEGROS
- INDEMNIZACIONES POR DAÑO A BIENES MUNICIPALES

- INGRESOS DE LAS EMPRESAS PARA-MUNICIPALES Y ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS QUE PERTENEZCAN AL MUNICIPIO.

D) LAS CONTRIBUCIONES DE MEJORAS.

A ESTE PARTICULAR TIPO DE CONTRIBUCIÓN SE LE CONOCE -- TAMBIÉN COMO CONTRIBUCIÓN DE OBRAS. SON MECANISMOS ACTUALMENTE INDISPENSABLES PARA EL FINANCIAMIENTO DE LAS OBRAS PÚBLICAS MUNICIPALES. OBEDECEN AL PRINCIPIO DE QUE TALES OBRAS SI BIEN DE PARAN UN BENEFICIO GENERAL A TODA LA POBLACIÓN MUNICIPAL, DICHO BENEFICIO SERÁ MÁS DIRECTO Y APROVECHADO POR LOS VECINOS DEL ÁREA EN QUE SE REALIZAN LAS OBRAS.

POR EJEMPLO, TRATÁNDOSE DE BANQUETAS O ALUMBRADO PÚBLICO, ES EVIDENTE QUE ESAS OBRAS APORTARÁN UN BIENESTAR MÁS DIRECTO Y CONCRETO A LOS VECINOS DE LAS CALLES EN QUE ESTAS SE REALIZAN, SIN NEGAR QUE PARA EL RESTO DE LA POBLACIÓN TAMBIÉN HABRÁ REPERCUSSIONES BENEFICIOSAS, PERO ESTAS SERÁN MUCHO MENOS DIRECTAS A SU COMODIDAD PERSONAL .

E) LAS PARTICIPACIONES FEDERALES Y ESTATALES.

ACTUALMENTE EL RENGLÓN DE INGRESOS MÁS SIGNIFICATIVO PARA LOS MUNICIPIOS, Y PARA MUCHOS ESTADOS, ES EL DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES. AHORA BIEN, PARA ENTENDER EL SENTIDO

DE TALES PARTICIPACIONES, HACE FALTA EXPONER ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO A SU ORIGEN Y EVOLUCIÓN.

NUESTRA CONSTITUCIÓN FEDERAL SIGUIÓ EN MATERIA TRIBUTARIA LA TÉCNICA DE CONCURRENCIA DE FACULTADES PARA LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO. EL ARTÍCULO 31 ASÍ LO DETERMINA AL PRECISAR QUE:

ARTICULO 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

I A III...

IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes ".

DE ACUERDO A ESTA CONCURRENCIA LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO ESTÁN EN APTITUD DE GRAVAR CON SUS RESPECTIVOS RENGLOS TRIBUTARIOS A LA POBLACIÓN. LO ANTERIOR ORIGINÓ QUE EN MUCHAS OCASIONES SE GRAVARAN EN FORMA DOBLE Y HASTA TRIPLE LAS MISMAS ACTIVIDADES O SITUACIONES, CON IMPUESTOS FEDERALES, LOCALES Y MUNICIPALES. ANTE ESTE FENÓMENO DE EVIDENTE MOLESTIA PARA LA CIUDADANÍA, SE FUERON IMPLEMENTANDO DISPOSICIONES TENDIENTES A COORDINAR LAS FACULTADES TRIBUTARIAS ENTRE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO.

EN 1943 SE REFORMARON LOS ARTÍCULOS 73 FRACCIÓN XXIX Y -

117, FRACCIONES VII Y IX DE LA CONSTITUCIÓN, PARA INICIAR UNA -
POLÍTICA DE DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS
ESTADOS. EN 1948, DE LA TERCERA CONVENCION NACIONAL FISCAL -
SURGIÓ LA LEY FEDERAL DEL IMPUESTO SOBRE INGRESOS MERCANTILES,
QUE ESTABLECÍA BASES DE COORDINACIÓN ENTRE LA FEDERACIÓN Y
LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. EN 1953 SE EXPIDIÓ, EL 28 DE DICIEM
BRE, UNA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS
ESTADOS, QUE SI BIEN ESTABLECÍA ALGUNOS INTERESANTES PRINCI -
PIOS E INSTITUCIONES, COMO LA COMISIÓN NACIONAL DE ARBITRIOS,
DE NINGUNA MANERA FUE EL INSTRUMENTO ADECUADO PARA CONSOLIDAR
UN ÁGIL SISTEMA DE COOPERACIÓN ENTRE LOS TRES NIVELES DE GO -
BIERNO DEL ESTADO MEXICANO.

LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL APROBADA POR EL CONGRESO DE
LA UNIÓN EL 22 DE DICIEMBRE DE 1978 Y PUBLICADA EL 27 DEL MIS -
MO MES Y AÑO, PARA ENTRAR EN VIGOR EL 10. DE ENERO DE 1980, -
FUE LA QUE REALMENTE CREÓ Y DEFINIÓ LA ESTRUCTURA DE LA COOR -
DINACIÓN FISCAL QUE VIVE EL PAÍS. LA LEY DE COORDINACIÓN FIS -
CAL HA TENIDO FRECUENTES MODIFICACIONES DE FONDO, POR TRATARSE
DE UNA MATERIA ALTAMENTE DINÁMICA Y CAMBIANTE.

LA BASE OPERATIVA DE LA COORDINACIÓN FISCAL, PARA EVITAR
LA DOBLE O TRIPLE TRIBUTACIÓN, ESTABLECE LA SUPRESIÓN DE LOS
TRIBUTOS LOCALES Y MUNICIPALES, PREVALECIENDO DE ESTA FORMA -
LOS FEDERALES, QUE A SU VEZ, SERÁN REPARTIBLES A LOS OTROS -
NIVELES DE GOBIERNO.

LA COORDINACIÓN FISCAL OPERA EN DOS GRANDES VERTIENTES: A) COORDINACIÓN EN IMPUESTOS; Y, B) COORDINACIÓN EN DERECHOS. ACTUALMENTE TODOS LOS ESTADOS DE LA UNIÓN SE ENCUENTRAN COORDINADOS EN IMPUESTOS, AL IGUAL QUE EL DISTRITO FEDERAL, QUE POR DISPOSICIÓN DE LA LEY LO DEBE HACER. EN CUANTO A LA COORDINACIÓN EN DERECHOS, NO TODOS LOS ESTADOS LA HAN ACEPTADO. LOS DE ALTAS TRIBUTACIONES, COMO EL ESTADO DE MÉXICO, NUEVO LEÓN O JALISCO, NO SE ENCUENTRAN COORDINADOS EN DERECHOS, POR NO CONVENIRLES A SUS FINANZAS.

LA COORDINACIÓN SE ESTABLECE MEDIANTE CONVENIOS QUE SON SUSCRITOS POR EL GOBIERNO FEDERAL Y LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS. EN TEORÍA ESTA COORDINACIÓN ES OPCIONAL PARA LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, SALVO EL DISTRITO FEDERAL. SIN EMBARGO EN LA PRÁCTICA TODOS LOS ESTADOS HAN ACEPTADO DE LA COORDINACIÓN EN IMPUESTOS.

TRADICIONALMENTE SE MANEJARON EN LA COORDINACIÓN FISCAL TRES FONDOS REPARTIBLES: EL GENERAL DE PARTICIPACIONES; EL FINANCIERO COMPLEMENTARIO, Y EL DE FOMENTO MUNICIPAL. NO OBSERVANTE, CON LAS RECIENTES MODIFICACIONES DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1989, SE SUPRIMIÓ EL FONDO FINANCIERO COMPLEMENTARIO, AL RESTRUCTURARSE MUCHAS CUESTIONES DE LAS BASES DE REPARTO.

AUNQUE LAS REFORMAS MENCIONADAS ESTABLECEN ALGUNAS BASES TRANSITORIAS PARA APLICARSE DE 1991 A 1993, NOS REFERIREMOS - AL TEXTO PRINCIPAL DE DICHO ORDENAMIENTO, QUE SERÁ EL DEFINITIVO.

COMO SEÑALAMOS ANTERIORMENTE, AHORA SÓLO EXISTEN DOS FONDOS REPARTIBLES: EL GENERAL DE PARTICIPACIONES, Y EL DE FOMENTO MUNICIPAL; ADEMÁS SE ESTABLECEN EN LA LEY OTRAS PARTICIPACIONES A DETERMINADOS MUNICIPIOS FRONTERIZOS Y DE LITORALES.

EL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES.

SE ESTABLECE ESTE FONDO EN EL ARTÍCULO 2o. DE LA LEY - QUE DICE:

ARTICULO 2o.- El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 18.1% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio.

La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre hidrocarburos y de minería, disminuídos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

No se incluirán en la recaudación federal participable, los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2% en las demás exportaciones; ni tampoco los derechos adicionales y extraordinarios, sobre los hidrocarburos .

El Fondo General de Participaciones se distribuirá conforme a lo siguiente:

1. El 50% del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate.

El número de habitantes se tomará de la última información oficial que hubiera dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, al iniciarse cada ejercicio.

II. El 50% restante, en los términos del artículo 3o. de esta ley. El Fondo General de Participaciones se adicionará con un 0.5% de la recaudación federal participable en el ejercicio. De este 0.5% participarán las entidades federativas y sus municipios cuando aquellas se coordinen en materia de derechos. El Fondo no se adicionará con la parte que correspondería a las entidades no coordinadas en derechos. Así mismo, el Fondo se incrementará con el por ciento que represente, en la recaudación federal participable, los ingresos en un ejercicio de las contribuciones locales y municipales que las entidades convengan con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en derogar o dejar en suspenso.

Adicionalmente, las entidades participarán en los accesorios de las contribuciones que forman parte de la recaudación federal participable, que se señalen en los convenios respectivos. En los productos de la Federación relacionados con bienes o bosques, que las leyes definan como nacionales, ubicados en el territorio de cada entidad, ésta recibirá el 50% de su monto, cuando provenga de venta o arrendamiento de terrenos nacionales o de la explotación de tales terrenos o de bosques nacionales. Los Estados que estén adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y se encuentren coordinados con la Federación en el impuesto sobre adquisición de inmuebles, participarán adicionalmente del 80% de la recaudación que se obtenga en su territorio del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, en la parte que colaboren en la recaudación de dicho impuesto. De esta participación corresponderá, cuando menos, el 20% a los municipios de la entidad que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.

DE ACUERDO A LO DISPUESTO POR ESTE PRECEPTO CONCLUIMOS -
QUEA LOS MUNICIPIOS LES CORRESPONDE CUANDO MENOS EL 20% DE LAS
CANTIDADES QUE A SU VEZ RECIBA EL ESTADO DE QUE SE TRATE, DE-
BIÉNDOSE DISTRIBUIR A LOS PROPIOS MUNICIPIOS EN LA FORMA Y -
PLAZOS QUE DETERMINE LA LEGISLATURA RESPECTIVA.

EL ARTÍCULO 60. DE LA LEY, REGULA UNA SERIE DE REGLAS -
DE REPARTO DE PARTICIPACIONES AL MUNICIPIO, SEÑALANDO:

ARTICULO 60.- Las participaciones federales que recibirán los
Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo
su incremento, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que
correspondan al Estado, el cual habrá de cubrírse las. Las legislatu-
ras locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante
disposiciones de carácter general.

La Federación entregará las participaciones a los municipios por con
ducto de los Estados, dentro de los cinco días siguientes a aquél en
que el Estado los reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses,
a la tasa de recargo que establece el Congreso de la Unión para los
casos de pago a plazo de contribuciones; en caso de incumplimiento,
la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la
participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de
la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Los Municipios recibirán como mínimo el 20% de la participación que -
corresponda al Estado en los términos del último párrafo del artículo
2o. de esta ley.

Los Municipios recibirán como mínimo el 20% de la participación que -
corresponda al Estado en los términos del último párrafo de la frac -
ción 1 del artículo 2o. de esta ley.

POR CUANTO AL LLAMADO FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL Y OTRAS CONTRIBUCIONES PARTICIPABLES A LOS MUNICIPIOS, EL ARTÍCULO 2 A DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL, PREVÉ:

ARTICULO 2o - A.- En el rendimiento de las contribuciones que a continuación se señalan, participarán los Municipios, en la forma siguiente:

I. 95% del 2.8% de los impuestos general de importación y 2% adicional sobre el impuesto general de exportación, a aquéllos municipios colindantes con la frontera a los litorales por los que se realice materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten.

III. 3.17% del derecho adicional sobre hidrocarburos que se exporten, excluyendo el derecho extraordinario sobre los mismos y, en su caso, del impuesto adicional del 3% sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo, gas natural y sus derivados a los municipios colindantes con la frontera o litorales, por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos.

III. 0.42% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación por concepto de impuestos, así como por los derechos sobre minería y sobre hidrocarburos, con exclusión del derecho extraordinario sobre los mismos, en la siguiente forma:

1. El 30% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal.

2. El 70% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a los Estados que se coordinen en materia de derechos.

El Fondo de Fomento Municipal se distribuirá entre los Estados en proporción inversa a la participación por habitante que tenga cada entidad, en el Fondo General de Participaciones en el ejercicio de que se trate.

Los Estados entregarán íntegramente a sus Municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales, garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir.

Las cantidades que correspondan a los municipios en los términos de las fracciones I y II, se pagarán por la Federación directamente a dichos municipios.

EL ARTÍCULO 90, DE LA CITADA LEY, DETALLA LA CARACTERÍSTICA DE INEMBARGABILIDAD DE LAS PARTICIPACIONES, SEÑALANDO TAMBIÉN QUE ÉSTAS NO PUEDEN AFECTARSE A FINES ESPECÍFICOS, NI ESTAR SUJETOS A RETENCIÓN, SALVO LAS EXCEPCIONES ALLÍ PREVISTAS. DICHO PRECEPTO DICE:

ARTICULO 90.- Las participaciones que correspondan a las Entidades y Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las Entidades y Municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas a petición de dichas Entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la Federación, de las Instituciones de Crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

Las obligaciones de los Municipios se registrarán cuando cuenten con la garantía solidaria del Estado, salvo cuando a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tengan suficientes participaciones para responder a sus compromisos.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público efectuará pagos de las obligaciones garantizadas con afectación de participaciones siguiendo el orden cronológico de su inscripción.

La compensación entre el derecho de las entidades y de los municipios a recibir participaciones y las obligaciones que tengan con la Federación, sólo podrán llevarse a cabo si existe acuerdo entre las partes interesadas o cuando esta ley así lo autorice. Las deudas del estado derivadas de ajustes en participaciones o por sanciones por no cumplir metas pactadas con la Federación en materia de administración de impuestos, no están sujetas a lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo y serán objeto de compensación.

En el reglamento que expida el Ejecutivo Federal se señalarán los requisitos para el registro de las obligaciones de entidades y Municipios.

POR OTRA PARTE, CUANDO LAS ENTIDADES FEDERATIVAS OPTEN -
POR COORDINARSE EN DERECHOS CON LA FEDERACIÓN, NO PODRÁN MAN-
TENER EN VIGOR CIERTOS DERECHOS ESTATALES O MUNICIPALES, COMO
LO ESTABLECE EL ARTÍCULO 10 A DE LA LEY, QUE PRECISA:

ARTICULO 10.- Los Estados que deseen adherirse al Sistema Na-
cional de Coordinación Fiscal para recibir las participaciones que -
establezca esta ley, lo harán mediante convenio que celebren con_
la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que deberá ser auto-
rizado o aprobado por su legislatura. También, con autorización -
de la legislatura podrán dar por terminado el convenio.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Es-
tado de que se trate, ordenarán la publicación en el Diario Ofi-
cial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado, respec-
tivamente, del convenio celebrado, por el cual el Estado se adhiera;
del acto por el que se separe del sistema; y de los decretos de la
legislatura del Estado por los cuales se autoricen o aprueben di-
chos actos, que surtirán efectos a partir del día siguiente a la -
publicación que se efectúe en último lugar.

La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal deberá lle-
varse a cabo integralmente y no sólo en relación con algunos de -
los ingresos de la Federación.

El Distrito Federal queda incorporado al Sistema Nacional de Coor-
dinación Fiscal.

Los Estados que no deseen adherirse al Sistema Nacional de Coor-
dinación Fiscal, participarán en los impuestos especiales a que se
refiere el inciso 5o. de la fracción XXIX, del artículo 73 constitu-
cional, en los términos que establecen las leyes respectivas.

COMO QUEDÓ ANALIZADO SOLAMENTE PUEDEN RETENERSE LAS PARTICIPACIONES DEBIDAMENTE REGISTRADAS. AL EFECTO EXISTE UN "REGLAMENTO DEL ARTÍCULO 90. DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL EN MATERIA DE REGISTRO DE OBLIGACIONES Y EMPRÉSTITOS DE ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS", QUE APARECIÓ PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL 7 DE JULIO DE 1982.

HASTA AQUÍ LO REFERENTE A LOS MECANISMOS DE REPARTO DE PARTICIPACIONES ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS. DE ACUERDO A ESTOS MECANISMOS CORRESPONDE A LOS MUNICIPIOS, EL 20% DEL FONDO GENERAL QUE HAYA SIDO ASIGNADO AL ESTADO Y EL 100% DEL FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL. ESTAS CANTIDADES, A SU VEZ, SE ENTREGARÁN A LOS MUNICIPIOS MEDIANTE LAS BASES, TÉRMINOS Y PLAZOS QUE SEÑALEN EN UNA LEY LAS LEGISLATURAS LOCALES.

EN GENERAL, LA MECÁNICA DE REPARTO ES MUY SIMILAR A LA SEGUIDA ENTRE FEDERACIÓN Y ESTADOS. O SEA, QUE SE SUELEN INTEGRAR DIVERSOS FONDOS DE REPARTO TOMANDO EN CUENTA LA DENSIDAD DEMOGRÁFICA, LAS APORTACIONES DE IMPUESTOS, ETC., PARA DISTRIBUIR DE MANERA PROPORCIONALMENTE DIRECTA A ESOS FACTORES UNA PARTE DE LAS CANTIDADES REPARTIBLES.

ADEMÁS, SURGEN EN VARIOS ESTADOS FONDOS COMPLEMENTARIOS O DE NIVELACIÓN MUNICIPAL, QUE OBEDECEN A UNA PROPORCIÓN INVERSA A LA DEL REPARTO ANTERIOR, CON OBJETO DE PROPICIAR EL DESARROLLO DE LOS MUNICIPIOS MENOS FAVORECIDOS ECONÓMICAMENTE.

TODAS ESTAS REGLAS LAS ESTABLECEN LOS ESTADOS -
EN SUS RESPECTIVAS LEYES INTERNAS DE COORDINACIÓN FISCAL.

3.4.- LOS INGRESOS EXTRAORDINARIOS.

ADEMÁS DE LOS INGRESOS NORMALES Y COTIDIANOS A -
LOS QUE HACEMOS MÉRITO EN EL INCISO ANTERIOR, EXISTEN -
OTROS QUE PERCIBE LA MUNICIPALIDAD EN FORMA EXTRAORDINARIA.
ESTOS NO ESTÁN PREVISTOS EN DETALLE EN EL PRESUPUESTO DE -
INGRESOS, DADA SU EVENTUALIDAD Y CONTINGENCIA.

PRINCIPALMENTE ENCONTRAMOS EN ESTE TIPO DE INGRESOS
A LOS SUBSIDIOS Y LOS CRÉDITOS, ASÍ COMO CUALQUIER OTRO -
INGRESO QUE PERCIBA EL MUNICIPIO Y QUE NO ENCUADRE EN ALGÚN
RENLÓN DE LOS ORDINARIOS.

4.- EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL MUNICIPIO.

RESULTA INTERESANTE LA DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL ESTABLECIDA EN LA PARTE FINAL DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115, QUE SEÑALA:

"... los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles".

HASTA ANTES DE ESTA DISPOSICIÓN, QUE QUEDÓ ASÍ PLASMADA EN LAS REFORMAS DEL 3 DE FEBRERO DE 1983, ERA FRECUENTE QUE LOS PRESUPUESTOS DE EGRESOS DEBIERAN SER APROBADOS TAMBIÉN POR LAS LEGISLATURAS LOCALES, LO QUE DABA POR RESULTADO, MUCHAS VECES, QUE EL DESTINO DEL GASTO SE MODIFICARA A CRITERIO DEL CONGRESO Y SEGURAMENTE A TRASMANO DE LOS GOBERNADORES, CAMBIANDO CON ELLO LOS PLANES Y PROGRAMAS DE TRABAJO DE LOS AYUNTAMIENTOS.

PARA EVITAR TAN ANÓMALA SITUACIÓN, EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL DISPONE AHORA QUE ESTOS PRESUPUESTOS DE EGRESOS SEAN APROBADOS DIRECTAMENTE POR LOS AYUNTAMIENTOS, SIN LA INTERVENCIÓN DE OTRAS INSTANCIAS.

5.- LA CUENTA PUBLICA MUNICIPAL, SU REVISION Y APROBACION.

DENTRO DEL IMPORTANTE PAPEL QUE JUEGAN LAS LEGISLATURAS -
LOCALES EN MATERIA MUNICIPAL, TENEMOS LAS FACULTADES DE ESOS -
CUERPOS REPRESENTATIVOS POPULARES PARA REVISAR Y APROBAR LA -
CUENTA PÚBLICA DE LA GESTIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS.

EL PÁRRAFO FINAL DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA
CARTA MAGNA ESTABLECE ESTA FACULTAD PARA LAS LEGISLATURAS LO -
CALES. DE IGUAL FORMA EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS Y
EN LAS LEYES ORGÁNICAS MUNICIPALES SE REPRODUCEN NORMAS DE -
CONTENIDO SIMILAR AL PRECEPTO FEDERAL.

PARA CUMPLIR CON TAL DISPOSICIÓN, LOS AYUNTAMIENTOS DEBEN
REMITIR LA DOCUMENTACIÓN Y CONCENTRADOS CORRESPONDIENTES AL -
CONGRESO, EN DONDE SE TURNAN A LAS RESPECTIVAS COMISIONES DE -
GLOSA Y CONTABILIDAD.

DE NO ENCONTRARSE ANOMALÍAS, LA LEGISLATURA DICTA DECRETO
FORMAL DE APROBACIÓN CON EL QUE CONCLUYE SU PAPEL DE CONTROL.

SIN EMBARGO, DE EXISTIR INDICIOS DE ANOMALÍAS O MALOS MA-
NEJOS FINANCIEROS DEL AYUNTAMIENTO, LOS CONGRESOS CUENTAN CON
FACULTADES DE REVISIÓN DE LOS DOCUMENTOS RESPECTIVOS E, INCLU-
SIVE, DE ORDENAR AUDITORÍAS COMPROBATORIAS. CON BASE EN ELLO
SE DICTAMINARÁ LO CONDUENTE Y, EN SU CASO, POR CONDUCTO DEL -
EJECUTIVO SE DENUNCIARÁN LOS HECHOS ILÍCITOS PARA QUE INTERVEN-
GAN LAS AUTORIDADES PENALES RESPECTIVAS.

CAPITULO XV
EL ACTO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL. RECURSOS
ADMINISTRATIVOS. PODER DE POLICIA.

SUMARIO

1. Aspectos generales del acto administrativo. 2. El acto administrativo municipal. 3. Los recursos administrativos municipales. 4. Impugnación Contenciosa. 5. El municipio y el juicio de amparo. 6. El Poder de Policía del municipio. 7. Permisos, autorizaciones y licencias.

1. ASPECTOS GENERALES DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

DIVERSAS HAN SIDO LAS ORIENTACIONES Y TENDENCIAS DOCTRINARIAS QUE TRATAN DE EXPLICAR LA NATURALEZA, ELEMENTOS Y CONSECUENCIAS DE LOS ACTOS QUE REALIZA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ÉSTO ES, DE LOS ACTOS QUE SE CONOCEN COMO ADMINISTRATIVOS. PRINCIPALMENTE LOS JURISTAS FRANCESES DE FINALES DEL SIGLO PASADO Y PRINCIPIOS DEL ACTUAL PRETENDIERON UBICAR AL ACTO ADMINISTRATIVO COMO UNA ESPECIE PARTICULAR DEL GENERO MÁS AMPLIO DENOMINADO ACTO JURÍDICO. SIN EMBARGO, MUCHOS DE ELLOS INDEBIDAMENTE ADAPTABAN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, IDEAS PROPIAS DEL ORDEN CIVIL, MERCANTIL, O PENAL. ASÍ, LOS ESFUERZOS DE LOS ESPECIALISTAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SE HAN ENFOCADO EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS A ELABORAR TEORÍAS ESPECIALES DEL ACTO ADMINISTRATI

VO Y DE ESTA FORMA UBICARLO Y EXPLICARLO COMO UN FENÓMENO JURÍ-
DICO DISTINTO A LOS ESTUDIADOS POR OTRAS RAMAS DEL DERECHO.

EL DOCTOR MIGUEL ACOSTA ROMERO ENTIENDE POR ACTO ADMINIS-
TRATIVO, COMO:

"... Una manifestación unilateral y externa de voluntad, que ex-
presa una decisión de una autoridad administrativa competente,
en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, recono-
ce, modifica, declara o extingue derechos y obligaciones, es ge-
neralmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general."
(1)

SIGUIENDO LA EXPOSICIÓN DEL DOCTOR ACOSTA ROMERO, EL ACTO
ADMINISTRATIVO CUENTA CON UN CONJUNTO DE ELEMENTOS INTEGRATIVOS,
QUE SON : SUJETO, MANIFESTACIÓN EXTERNA DE VOLUNTAD, OBJETO Y
FORMA. (2)

EL SUJETO EN LA RELACIÓN ADMINISTRATIVA SERÁ, POR UNA PARTE
CON CARÁCTER ACTIVO: EL ESTADO Y COMO SUJETO PASIVO LA PERSONA O
PERSONAS A QUIENES SE DIRIGE O EJECUTAN EL DICTADO DEL ACTO DE
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

(1) Acosta Romero, Miguel; Op. cit. p. 624.

(2) Idem; p. 628.

INDUDABLEMENTE QUE OTRO ELEMENTO SUSTANCIAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO ES LA VOLUNTAD DEL ESTADO, QUE SE DEBE MANIFESTAR EXTERNAMENTE Y SIN ESTAR AFECTADA DE VICIOS QUE LA INVALIDEN. ESTO ES, DEBE SER LIBRE, ADQUIRIR LA FORMA QUE LA LEY LE EXIJA, ESTAR BASADA EN COMPETENCIAS DEFINIDAS EN LA PROPIA LEY Y, COMO ANTES DIJIMOS NO SER EMITIDA CON VICIOS, COMO ERROR, VIOLENCIA O DOLO.

EL OBJETO DEL ACTO ADMINISTRATIVO SE SUELE CLASIFICAR EN DIRECTO E INDIRECTO. EN FORMA DIRECTA, EL ACTO ADMINISTRATIVO ADQUIERE SENTIDO EN CUANTO QUE CREA, MODIFICA, TRANSMITE, RECONOCE O EXTINGUE DETERMINADOS DERECHOS U OBLIGACIONES. INDIRECTAMENTE AL REALIZAR EL ESTADO, POR CONDUCTO DE SUS ORGANOS COMPETENTES, TODO TIPO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS, ESTÁ DE HECHO CUMPLIENDO CON EL COMETIDO QUE LA LEY LE ESTABLECE. EL OBJETO PARA TENER PLENA VALIDEZ, DEBERÁ SER LÍCITO Y POSIBLE. A NADIE PODRÍA OBLIGARSE, DE ACUERDO A UN PRINCIPIO ELEMENTAL DEL DERECHO, A REALIZAR LO QUE FUERA IMPOSIBLE JURÍDICA O FÍSICAMENTE. ADEMÁS EL OBJETO DEL ACTO ADMINISTRATIVO DEBERÁ ESTAR CONTEMPLADO COMO COMPETENCIA EXPRESA DEL SUJETO ACTIVO QUE LO EMITA. EN OTRAS PALABRAS, EL CORRESPONDIENTE ÓRGANO DEL ESTADO DEBERÁ TENER FACULTADES LEGALES QUE LO AUTORICEN A EMITIR DICHOS ACTOS.

EN CUANTO A LA FORMA, O SEA LA MANIFESTACIÓN EXTERNA Y MATERIALIZADA DE LA VOLUNTAD DE LA AUTORIDAD, LA LEY IMPONE REQUISITOS ESTRICTOS POR VÍA DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD DE LOS GOBERNADOS. EL ESTADO DEBE CUMPLIR CON DICHAS "FORMALIDADES" PARA QUE SU VOLUNTAD SE CONOZCA A PLENITUD, SIN DUDAS O VAGUEDADES.

DICE EL DOCTOR ACOSTA ROMERO, AL RESPECTO QUE:

"En Derecho la forma tiene una importancia capital, en la gran mayoría de los casos ella permite determinar la naturaleza jurídica de un texto.

La idea de forma juega un papel esencial en Derecho y es legítimo esperar que el empleo de una forma determine efectos precisos, del acto administrativo.

La forma escrita siempre constituyó un factor rígido a la vista de los administrados y no existe duda que contribuyó a delimitar considerablemente la actitud de las autoridades subordinadas sobre su materia. La adopción de una regla escrita acelera el funcionamiento de las oficinas y facilita el exámen rápido de los expedientes.

La forma puede adoptar diversas variantes, la más normal es la forma escrita, casi pudieramos decir que es la regla general; así, tenemos que hay acuerdos, decretos, oficios, circulares, memorandos, telegramas, notificaciones que se expresan a través de los medios técnico-mecánicos de transmisión del sonido, sobre todo, en los altos niveles de jerarquía.

La forma puede adoptar también otros medios de exteriorización

de la voluntad, algunos autores llegan a hablar de señales que regulan la actividad de los particulares (un faro, un semáforo, las luces de aterrizaje en los aeropuertos, balizas, señalamientos, etc.)." (3)

POR OTRA PARTE, LA DOCTRINA ADMINISTRATIVISTA ALUDE TAMBIÉN A MODALIDADES O REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO, COMO: MOTIVO, FINALIDAD, MÉRITO Y OPORTUNIDAD; QUE AQUÍ SÓLO ENUNCIAMOS DA DO EL OBJETO DE ESTA OBRA.

EN LO QUE SÍ INSISTIMOS ES EN LOS REQUISITOS ESENCIALES QUE LA CONSTITUCIÓN ESTABLECE PARA TODO TIPO DE ACTOS DE AUTORIDAD, O SEA, LA PREVISIÓN QUE HACE EL ARTÍCULO 16 DE LA LEY SUPREMA. AL INICIO DE DICHO PRECEPTO SE ESTIPULA QUE:

"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento."

DE ACUERDO A LO ANTERIOR, TODO TIPO DE ACTOS DE AUTORIDAD Y, POR ENDE, LOS ADMINISTRATIVOS DEBERÁN ESTAR DEBIDAMENTE FUNDADOS Y MOTIVADOS. ENTENDIÉNDOSE POR FUNDAMENTACIÓN: LA OBLIGACIÓN DE LA AUTORIDAD DE CITAR LAS DISPOSICIONES LEGALES QUE CON-

(3) dem; p. 635.

SIDERA APLICABLES Y QUE EL SIRVEN DE APOYO A SU ACTUACIÓN. LA MOTIVACIÓN, A SU VEZ, CONSISTE EN: LA MANIFESTACIÓN DE LOS RAZO NAMIENTOS QUE LLEVAN A LA AUTORIDAD A LA CONCLUSIÓN DE QUE EL AC TO CONCRETO ENCUADRA EN LA HIPÓTESIS PREVISTA EN LA NORMA JURÍDI CA; LA MOTIVACIÓN, POR ENDE, EXIJE A LA AUTORIDAD QUE EXPRESE LAS APRECIACIONES DE HECHO EN QUE BASE SU DECISIÓN.

FINALMENTE, OTRO PUNTO DE INTERÉS EN ESTA VISIÓN GENERAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO, ES LA MANERA EN QUE SE EXTINGUE O DEJA DE TENER EFECTOS. LA FORMA ORDINARIA DE EXTINCIÓN DEL ACTO ADMI NISTRATIVO ES SU CUMPLIMIENTO, O SEA, LA REALIZACIÓN DE LOS EXTRE MOS CONTENIDOS EN LA DETERMINACIÓN DE AUTORIDAD. TAMBIÉN PUEDE EXTINGUIRSE O DEJAR DE TENER EFECTOS MEDIANTE OTROS PROCEDIMIEN TOS, A LOS QUE EL DOCTOR ACOSTA ROMERO LLAMA "MEDIOS ANORMALES" DE EXTINCIÓN Y QUE SON LOS SIGUIENTES: REVOCACIÓN; RESCISIÓN; PRESCRIPCIÓN; CADUCIDAD; TÉRMINO O CONDICIÓN; RENUNCIA DE DERE CHOS; IRREGULARIDADES E INEFICACIAS DEL ACTO ADMINISTRATIVO, Y EXTINCIÓN POR RESOLUCIONES JURISDICCIONALES DICTADAS EN RECURSOS ADMINISTRATIVOS O SENTENCIAS DE JUICIOS DE AMPARO. (4)

(4) Cfr. Acosta Romero, Miguel; Op. cit. p. 660.

2. EL ACTO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL.

EL MUNICIPIO FORMA PARTE DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL ESTADO. Es, COMO SE HA INSISTIDO, UN NIVEL DE GOBIERNO DEL ESTADO MEXICANO, EN UNIÓN CON LOS ESTADOS Y LA FEDERACIÓN. EL MUNICIPIO POR ELLO TIENE CAPACIDAD Y COMPETENCIA LEGAL PARA ACTUAR COMO AUTORIDAD PÚBLICA, POR CONDUCTO DE SU ÓRGANO DE GOBIERNO: EL AYUNTAMIENTO.

EL MUNICIPIO ES, POR LO MISMO, SUJETO ACTIVO DEL ACTO ADMINISTRATIVO. EN EL CUMPLIMIENTO DE SUS ATRIBUCIONES LEGALES LA MUNICIPALIDAD EMITE COTIDIANAMENTE UNA MULTIPLICIDAD DE DETERMINACIONES, ACUERDOS, ETC., QUE EN SÍ CONSTITUYEN ACTOS ADMINISTRATIVOS. SIGUIENDO LOS CONCEPTOS GENERALES EXPUESTOS EN EL INCISO ANTERIOR, SE DEDUCE QUE ES ACTO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL: TODA MANIFESTACIÓN UNILATERAL Y EXTERNA DE LA VOLUNTAD DEL MUNICIPIO, EMITIDA POR CONDUCTO DE SUS ÓRGANOS REPRESENTATIVOS, TENDIENTE A CREAR, RECONOCER, MODIFICAR, TRANSMITIR, DECLARAR O EXTINGUIR DE RECHOS U OBLIGACIONES, DE ACUERDO A LAS ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS DE ORDEN PÚBLICO QUE LAS LEYES LE OTORGAN.

EL ACTO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL, TIENE, COMO CUALQUIER ACTO DE ESA NATURALEZA, QUE CUMPLIR CON LOS REQUISITOS DE EXISTENCIA Y DE VALIDEZ QUE LAS LEYES EXIGEN. LE SON APLICABLES, TAMBIÉN, LOS DEMÁS EXTREMOS DOCTRINARIOS ALUDIDOS EN EL INCISO ANTERIOR.

LA COMPETENCIA, COMO VEMOS, ES LA BASE DE LA ACTUACIÓN DE LAS AUTORIDADES. AL ESTAR DEFINIDA EXPRESAMENTE EN LAS LEYES DICHA COMPETENCIA OTORGA CAPACIDAD Y LEGITIMIDAD A LA ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL. EN EL NIVEL JURÍDICO SUPERIOR, SERÁ EL ARTÍCULO 115 DE LA LEY SUPREMA EL SUSTENTO DE LA ACTIVIDAD MUNICIPAL. DE IGUAL FORMA LAS CONSTITUCIONES LOCALES DE LOS ESTADOS, LAS LEYES ORGÁNICAS MUNICIPALES Y HASTA LOS BANDOS, ORDENANZAS Y REGLAMENTOS DIVERSOS, ESTRUCTURARÁN LOS PORMENORES DE LAS FACULTADES DE ACTUACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS.

3. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS MUNICIPALES.

LA DOCTRINA ADMINISTRATIVA UBICA A LOS RECURSOS DENTRO DEL GÉNERO MÁS AMPLIO QUE SON, EN GENERAL, LOS LLAMADOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. ESTOS ÚLTIMOS, ADEMÁS DE LOS RECURSOS, COMPRENDEN A OTRAS FORMAS IMPUGNATIVAS, COMO SERÍAN LOS PROCESOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO Y EL JUICIO DE AMPARO EN CONTRA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS MUNICIPALES. EN RESUMEN, TENEMOS COMO GÉNERO: LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN; Y COMO ESPECIES: LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS, LOS PROCEDIMIENTOS CONTENCIOSOS DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO, A MÁS DEL JUICIO DE GARANTÍAS QUE SE PUEDE INTERPONER EN CONTRA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS MUNICIPALES VIOLATORIOS DE GARANTÍAS INDIVIDUALES Y DE ACUERDO A LOS EXTREMOS QUE SE ES

TABLECEN EN LA LEY DE LA MATERIA.

CENTRÁNDONOS PARTICULARMENTE EN LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS MUNICIPALES, ÉSTOS SE DEFINEN, COMO: LOS MEDIOS Y PROCEDIMIENTOS ESTABLECIDOS EN LA LEY, QUE SE HACEN VALER POR LOS PARTICULARES ANTE LA AUTORIDAD MUNICIPAL, CON EL FIN DE LOGRAR LA MODIFICACIÓN O EXTINCIÓN DE SUS ACTOS O RESOLUCIONES DE AUTORIDAD, QUE LOS RECURRENTES CONSIDERAN LES HAN CAUSADO ALGÚN AGRAVIO JURÍDICO.

LAS LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS REGULAN ESTE APARTADO ADMINISTRATIVO DE MANERA MUY DIVERSA. EN GENERAL, DEL ESTUDIO DE LAS LEGISLACIONES LOCALES, PODEMOS DETALLAR LOS SIGUIENTES RECURSOS TÍPICAMENTE ADMINISTRATIVOS: REVOCACIÓN, REVISIÓN, RECONSIDERACIÓN Y QUEJA.

LA MAYOR PARTE DE LOS ESTADOS ESTABLECEN, CUANDO MENOS, A LA REVOCACIÓN Y A LA REVISIÓN. EN OTROS TAMBIÉN SE HABLA DE LA RECONSIDERACIÓN Y EN ALGUNOS MÁS, COMO CHIAPAS, SE ESTABLECEN LOS RECURSOS SIN DARLES NOMBRE, POR LO QUE SERÍAN DE TIPO INNOMINADO.

EN CUADRO COMPARATIVO ANEXO SE PUEDEN APRECIAR ALGUNAS PARTICULARIDADES DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS MUNICIPALES, TE-

NIENDO COMO EJEMPLOS LA LEGISLACIÓN MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉ-
XICO, LA DE MORELOS Y LA DE CHIAPAS.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA MUNICIPAL

.652

MORELOS	ESTADO DE MEXICO	CHIAPAS
<p>ARTICULO 92. Los actos administrativos emitidos por funcionarios subalternos del Presidente Municipal podrán ser recurridos por los afectados ante esta autoridad dentro de los 15 días siguientes, por escrito y con expresión del acto o actos que se reclamen.</p> <p>Este recurso será de revisión y se tramitará sin formalidades especiales en una sola audiencia en la que se oirá al interesado, se revisarán y desahogarán las pruebas, excepto aquellas que requieran desahogo especial, para las cuales se podrán señalar términos extraordinarios de 10 días.</p> <p>El Presidente Municipal dictará la resolución que corresponda dentro de los tres días siguientes; y si no lo hiciere dentro de este término, el interesado podrá formular excitativa de justicia ante el Ayuntamiento, mediante el escrito respectivo.</p> <p>ARTICULO 93. Los actos relativos a la ejecución de obras de desarrollo urbano o en aplicación de la Ley de esta materia por las autoridades municipales, serán impugnables por los afectados mediante los recursos que al efecto establecen la Ley de Desarrollo Urbano.</p> <p>ARTICULO 94. Los actos o resoluciones dictadas por el Presidente Municipal, Síndico Procurador y por los Regidores, serán impugnables mediante el recurso jerárquico de revisión ante el Ayuntamiento, en los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Falta de competencia de los funcionarios citados para crear el acto o dictar la resolución impugnables; II. Omisión o incumplimiento de las formalidades que legalmente deba revestir la resolución o violaciones cometidas en el procedimiento seguido; III. Inexacta aplicación de las disposiciones en que se funde la resolución impugnada o no haberse aplicado la disposición debida, y IV. Desvío de poder, cuando el acto o la resolución impugnada hayan sido efectuadas en ejercicio de facultades discrecionales. 	<p>ARTICULO 113. Los acuerdos o actos de las Autoridades Municipales podrán ser impugnados por parte interesada. Mediante la interposición de los recursos que establece esta Ley.</p> <p>ARTICULO 114. Los recursos serán de revocación y revisión, este último por lo que hace a los actos o acuerdos del Presidente Municipal cuando se impugne la resolución dictada en el recurso de revocación.</p> <p>ARTICULO 115. El recurso de revocación deberá promoverse en forma escrita, dentro del término de quince días siguientes al de la notificación o ejecución ante la autoridad que realizó el acto que se impugna, misma que deberá resolver en un término máximo de quince días y el desistimiento se interpondrá ante el Ayuntamiento en los mismos términos que el de revocación.</p> <p>ARTICULO 116. El escrito en que se promueva el recurso, deberá contener:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. El documento o documentos en que funde su derecho y que acrediten, en su caso, el interés jurídico del promovente II. Los hechos en que funde su petición; y III. Asimismo, las pruebas que crea necesarias para demostrar los extremos de su petición. <p>ARTICULO 117. El Ayuntamiento deberá de tomar en cuenta para su resolución las pruebas que acompañe el promovente al interponer el recurso, así como los argumentos que a este respecto exponga.</p>	<p>ARTICULO 133. Las personas afectadas por las resoluciones dictadas con fundamento en esta Ley y demás disposiciones derivadas de ella podrán recurrirlas mediante escrito que presentarán ante el presidente municipal dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación de la resolución salvo que el acto que la motivo se encuentre regido por otra Ley en cuyo caso se estará a lo dispuesto en la misma.</p> <p>ARTICULO 134 Las resoluciones dictadas por el Presidente Municipal sean recurribles ante el Ayuntamiento cuando concurren las siguientes circunstancias:</p> <ol style="list-style-type: none"> A). Falta de competencia para dictar la resolución impugnada. B). Incumplimiento de las formalidades que legalmente deba revestir el acto recurrido y; C). Inexacta aplicación de la disposición en que se funde la orden o acuerdo impugnado. <p>ARTICULO 135. Cuando el recurso no se interponga en nombre propio deberá acreditarse la personalidad de quien lo promueva.</p> <p>ARTICULO 136 En el recurso administrativo podrán ofrecerse toda clase de pruebas excepto la confesional siempre que tengan relación con los hechos que constituyan la motivación de la resolución recurrida al interponerse el recurso deberán ofrecerse las pruebas correspondientes y acompañarse los documentos.</p> <p>ARTICULO 137. Si se ofrecieren pruebas que ameriten desahogo se concederá al interesado un plazo no menor de 8 ni mayor de 15 días hábiles para tal caso.</p> <p>Quedará a cargo del recurrente la presentación de testigos, dictámenes y documentos de no presentarlos dentro del término concedido, la prueba correspondiente no se tendrá en cuenta al emitir la resolución respectiva.</p> <p>En lo no previsto en este capítulo será aplicable supletoriamente en relación con el</p>

MORELOS	ESTADO DE MEXICO	CHIAPAS
<p>ARTICULO 95. La interposición de los recursos a que se refiere este capítulo no detiene, en su caso, el procedimiento administrativo de ejecución, pudiendo llegarse válidamente hasta el remate y adjudicación de bienes.</p> <p>ARTICULO 96. Para suspender los efectos -- del acto impugnado o el procedimiento administrativo de ejecución deberá el interesado, -- otorgar caución suficiente para garantizar el interés municipal. Sólo el Ayuntamiento podrá dispensar el otorgamiento de la garantía antes citada, en aquellos casos que considere necesarios.</p> <p>ARTICULO 97. Será facultad de los Ayuntamientos fijar el monto y calificar la garantía que el particular o los particulares deban -- otorgar y que podrá ser cualquiera de las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Pago bajo protesta; II. Depósito en dinero; III. Hipoteca o prenda; IV. Secuestro convencional de bienes raíces o negaciones, previamente valuadas; V. Fianza de compañía autorizada, y VI. Fianza de persona física o moral, de comprobada solvencia y que expresamente se someta al procedimiento administrativo de ejecución. 		<p>ofrecimiento recepción y desahogo de pruebas. el Código de Procedimientos Civiles vigente en el Estado de Chiapas.</p> <p>ARTICULO 138. La autoridad que conozca -- del recurso dictara la resolución que proceda dentro de los 30 días siguientes a la fecha de la recepción de las pruebas o si se hubiesen -- ofrecido pruebas que ameriten desahogo a la fecha en que se haya efectuado esto.</p> <p>ARTICULO 139. El recurso se tendra por no interpuesto:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Cuando se presente fuera del término -- concedido en el artículo 133 de esta Ley, y II. Cuando se haya presentado la documentación relativa a la personalidad de quien lo suscriba, y III. Cuando no aparezca suscrito a menos que se firme antes del vencimiento del término para interponerlo la autoridad que conozca del recurso prevendrá al recurrente para que firme la documentación en caso de no haberlo hecho. <p>ARTICULO 140 Las resoluciones no recurridas dentro del término establecido en el artículo 133 las que se dicten al resolver el recurso o aquellas que lo tengan por no interpuesto tendran administrativamente el carácter de definitivas.</p> <p>ARTICULO 141. La interposición del recurso suspendera la ejecución de la resolución impugnada en cuanto al pago de multas siempre -- que se garantice su importe ante la oficina recaudadora correspondiente.</p> <p>Respecto a cualesquiera otra clase de resoluciones administrativas y de sanciones que no sean multas. La suspensión solo se otorga si concurren los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Que la solicite el recurrente. II. Que el recurso sea precedente atento a lo dispuesto en el artículo 134 de esta Ley. III. Que de otorgarse la suspensión, esta no tenga por efecto la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al orden público.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA MUNICIPAL

.654

MORELOS	ESTADO DE MEXICO	CHIAPAS
		<p>IV. Que no se causen daños o perjuicios a terceros a menos que se garantice su pago para el caso de no obtener resolución favorable por el monto que fije discrecionalmente la autoridad administrativa bajo su responsabilidad y,</p> <p>V. Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible o de difícil reparación en contra del recurrente.</p>

A) EL RECURSO MUNICIPAL DE REVOCACIÓN.

ESTE RECURSO PROCEDE, GENERALMENTE, EN CONTRA DE LOS ACTOS Y DETERMINACIONES DEL PRESIDENTE MUNICIPAL. SE DEBE INTERPONER, EN ALGUNOS CASOS, ANTE EL PRESIDENTE MUNICIPAL O EN OTROS, ANTE EL AYUNTAMIENTO. LA FORMA DE INTERPOSICIÓN ES POR ESCRITO, AUN QUE EN UN SÓLO CASO, YUCATÁN, SE PERMITE QUE SEA ORALMENTE. EL TÉRMINO DE INTERPOSICIÓN FLUCTÚA ENTRE 5 Y 15 DÍAS A PARTIR DE LA FECHA EN QUE SE TIENE CONOCIMIENTO DEL ACTO QUE SE IMPUGNA O DE SU EJECUCIÓN. PARA RESOLVER LA AUTORIDAD CUENTA CON PLAZOS QUE VAN DE CINCO A QUINCE CÍAS Y EN UN SÓLO CASO, TAMBIÉN YUCATÁN, SE OTORGA AL PRESIDENTE MUNICIPAL UN PLAZO PERENTORIO DE 24 HORAS. AL ESCRITO DE INTERPOSICIÓN SE DEBEN ACOMPAÑAR EL O LOS DOCUMENTOS QUE ACREDITEN EL DERECHO QUE SE ALEGA TENER O POR LO MENOS LA EXISTENCIA DE INTERÉS JURÍDICO EN QUIEN EJERCI- TA LA ACCIÓN, ASÍ COMO NARRACIÓN DE HECHOS Y OFRECIMIENTO DE PRUEBAS EN SU CASO.

B) EL RECURSO MUNICIPAL DE REVISIÓN.

EN GENERAL, LAS LEGISLACIONES LOCALES ESTABLECEN A ESTE RE- CURSO COMO UN MEDIO IMPUGNATIVO DE LA RESOLUCIÓN RECAIDA A LA REVOCACIÓN. EN EL CASO DE QUE LA REVOCACIÓN SE SUSTANCIE POR EL PRESIDENTE MUNICIPAL, LA REVISIÓN DEBE PRESENTARSE ANTE EL

PLENO DEL AYUNTAMIENTO. EN OTROS CASOS EN QUE NO EXISTE EL RECURSO DE REVOCACIÓN, LA REVISIÓN TAMBIÉN SE PRESENTA DIRECTAMENTE ANTE EL PLENO DEL AYUNTAMIENTO, OPERANDO COMO RECURSO ÚNICO. LOS TÉRMINOS PARA INTERPONER EL RECURSO FLUCTÚAN DE 5 A 15 DÍAS AL IGUAL QUE PARA RESOLVERLO SE SEÑALAN TÉRMINOS GENERALMENTE DE 15 DÍAS. SE ESTABLECE EN LAS LEGISLACIONES ESTATALES QUE ESTE RECURSO DEBE SER PRESENTADO POR ESCRITO Y QUE SE DEBERÁN ACOMPAÑAR LOS DOCUMENTOS QUE ACREDITEN LA IMPUGNACIÓN.

C) RECONSIDERACIÓN.

EL RECURSO MUNICIPAL DE RECONSIDERACIÓN EN UN NÚMERO MUCHO MENOR DE LEGISLACIONES APARECE ESTE RECURSO CON CIERTAS MANIFESTACIONES FISCALES. ÉSTO ES QUE LA RECONSIDERACIÓN LA ESTABLECEN ALGUNOS ESTADOS PARA QUE LA AUTORIDAD MUNICIPAL REVISE EL MONTO DE MULTAS IMPUESTAS POR INFRACCIONES A REGLAMENTOS. GENERALMENTE SE MARCA UN PLAZO DE 3 A 15 DÍAS PARA LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO, SEÑALÁNDOSE TAMBIÉN QUE DEBE SER POR ESCRITO Y QUE DEBERÁN ACOMPAÑARSE LAS PRUEBAS CORRESPONDIENTES QUE ACREDITEN LO SOLICITADO.

D) RECURSO MUNICIPAL DE QUEJA.

OCASIONALMENTE ALGUNAS LEGISLACIONES REGULAN ESTE RECURSO QUE SE OPONE EN CONTRA DE ACTOS DE LOS DELEGADOS O COMISARIOS DE LAS CIRCUNSCRIPCIONES INTERNAS DEL MUNICIPIO. EN LOS CASOS EN QUE SE ESTABLECE ESTE RECURSO SE SEÑALA AL PRESIDENTE MUNICIPAL PARA QUE LO RESUELVAN. DEBE PRESENTARSE POR ESCRITO Y TAMBIÉN DEBEN AGREGARSE LAS PRUEBAS CORRESPONDIENTES.

DE LA GAMA QUE NOS PRESENTAN LAS LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS SOBRE ESTE ASUNTO, NOS ENCONTRAMOS CON POCA HOMOGENEIDAD Y UNA FALTA DE TÉCNICA ASOMBROSA EN CUANTO A LA REGULACIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA MUNICIPAL, POR LO QUE HABRÁ DE SER IMPORTANTE QUE SE ESTABLEZCAN CIERTOS CRITERIOS DOCTRINARIOS COMUNES A ESTOS RECURSOS, QUE EN OTROS APARTADOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, SOBRE TODO EN EL NIVEL FEDERAL, HAN SIDO ESTUDIADOS CON MAYOR PRECISIÓN.

ADEMÁS DE ESTOS RECURSOS TÍPICAMENTE ADMINISTRATIVOS, DEBEMOS CONSIDERAR QUE EN LAS LEYES DE CARÁCTER FISCAL DE LOS ESTADOS SE SUELEN ESTABLECER ALGUNOS OTROS EN ESA MATERIA, PARTICULARMENTE LOS QUE ADQUIEREN CARÁCTER CONTENCIOSO ANTE TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS, A LOS QUE NOS REFERIMOS EN SEGUIDA.

4. IMPUGNACION CONTENCIOSA.

EN MUCHOS DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN, EXISTEN ACTUALMENTE TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO O TRIBUNALES FISCALES QUE TIENEN ALGUNAS COMPETENCIAS EN MATERIA MUNICIPAL.

EN EL CASO DE LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS SE PUEDEN INTERPONER LOS JUICIOS TENDIENTES A LOGRAR LA NULIDAD DE DECISIONES O ACTOS DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES Y, TRATÁNDOSE DE TRIBUNALES FISCALES, TAMBIÉN SE INTERPONEN ANTE ELLOS LOS JUICIOS EN MATERIA FISCAL MUNICIPAL.

POR EJEMPLO, EN EL ESTADO DE MÉXICO SU ACTUAL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO TIENE FACULTADES TANTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA GENERAL COMO EN MATERIA FISCAL, Y EN RELACIÓN AL PROPIO ESTADO Y/O SUS MUNICIPIOS.

DE ESTA MANERA LOS PARTICULARES QUE SE ESTIMEN AFECTADOS POR DECISIONES MUNICIPALES ESTÁN EN CAPACIDAD DE PRESENTAR DEMANDAS ADMINISTRATIVAS ANTE ESOS TRIBUNALES. GENERALMENTE SE MARCA UN PLAZO DE 15 DÍAS CONTADOS A PARTIR DE QUE SE CONOZCA EL ACTO IMPUGNADO O QUE ESTE HAYA SIDO NOTIFICADO AL PARTICULAR PARA PRESENTAR LA DEMANDA. DESDE LUEGO DEBERÁN OFRECERSE LAS PRUEBAS CORRESPONDIENTES* PARA ACREDITAR LA ACCIÓN INTENTADA.

EL TRIBUNAL NOTIFICA Y EMPLAZA A LA AUTORIDAD MUNICIPAL PARA QUE A SU VEZ DE CONTESTACIÓN A LA DEMANDA EN UN TÉRMINO QUE FLUCTÚA ENTRE 5 Y 15 DÍAS SEGÚN LAS DIVERSAS LEGISLACIONES. EL MUNICIPIO POR CONDUCTO DE SU SÍNDICO, EN OCASIONES EN UNIÓN DEL PRESIDENTE MUNICIPAL, DA CONTESTACIÓN A LA DEMANDA Oponiendo LAS EXCEPCIONES QUE ESTIMEN OPORTUNAS COMO FUNDAMENTO DE SUS DECISIONES O ACTOS. EL TRIBUNAL, EN SU MOMENTO DICTA LA RESOLUCIÓN QUE EN DERECHO CORRESPONDA Y, A SU VEZ, NOTIFICA A LAS PARTES PARA LOS EFECTOS DE SU CUMPLIMIENTO. EL EFECTO DE ESTAS SENTENCIAS PUEDE SER LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL, SU MODIFICACIÓN, O POR LO CONTRARIO DECLARAR SU PLENA VALIDEZ SI ÉSTE SE APEGÓ A DERECHO.

LOS JUICIOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO HAN TENIDO AMPLIA DIFUSIÓN EN NUESTRO PAÍS, MUCHOS DE LOS ESTADOS CUENTAN CON TRIBUNALES EN ESTA ÁREA DEL DERECHO, ALGUNOS SIGUIENDO LOS MODELOS CLÁSICOS DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ORIGEN FRANCÉS Y OTROS MÁS BIEN CON SALAS ADMINISTRATIVAS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA, UN TANTO SEMEJANTES AL MODELO ESPAÑOL, COMO ES EL CASO DEL ESTADO DE CHIAPAS Y, DE ALGUNA MANERA JALISCO.

SIN DESCONOCER LAS BONDADES DE LA JUSTICIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA, SOBRE TODO POR LA OPORTUNIDAD Y RAPIDEZ DE SUS DECISIONES, DEBEMOS HACER UNA REFLEXIÓN EN LO QUE ATAE AL MUNICI

PIO, EN GENERAL, ESTOS TRIBUNALES SE INTEGRAN CON MAGISTRADOS DESIGNADOS POR EL GOBERNADOR DEL ESTADO, SI BIEN REQUIEREN DE LA APROBACIÓN DEL CONGRESO LOCAL. UNA VEZ INTEGRADOS ESTOS TRIBUNALES, TIENEN FACULTADES HASTA DE DECLARAR LA NULIDAD DE MÚLTIPLES ACTOS DE LOS AYUNTAMIENTOS MUNICIPALES, LO QUE NOS PARECE IRREGULAR Y VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL EN CUANTO A QUE DICHO PRECEPTO EN SU FRACCIÓN I, TAJANTEMENTE DETERMINA QUE NO HABRÁ NINGUNA AUTORIDAD INTERMEDIA ENTRE ÉSTE (EL MUNICIPIO) Y EL GOBIERNO DEL ESTADO.

ESTOS TRIBUNALES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS, POR LA FORMA EN QUE ESTÁN INTEGRADOS, PUDIERAN CAER EN CIERTO TIPO DE INTERMEDIACIÓN PROHIBIDA POR LA CARTA MAGNA, POR LO QUE SERÍA INTERESANTE TRATAR DE QUE EN SU FORMACIÓN PROPUSIERAN ALGUNOS MAGISTRADOS DESIGNADOS POR LA MAYORÍA DE LOS AYUNTAMIENTOS DEL ESTADO O, EN EL CASO DE LOS MUNICIPIOS METROPOLITANOS QUE SE CONTARA CON SALAS ESPECIALES DEL TRIBUNAL EN LAS QUE PARTICIPARÁ UN MAGISTRADO DESIGNADO POR DICHS MUNICIPIOS.

DE ESTA MANERA SE PODRÍAN APROVECHAR LAS VENTAJAS DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA, RESPETANDO AL PÍE DE LA LETRA EL DICTADO CONSTITUCIONAL QUE NO TIENE OTRO SENTIDO QUE GARANTIZAR LA AUTONOMÍA POLÍTICA ADMINISTRATIVA DE LAS MUNICIPALIDADES.

POR OTRA PARTE, LOS TRIBUNALES CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS DE LOS ESTADOS TIENEN EN OCASIONES ALGUNAS FACULTADES QUE ROMPEN CON EL ESQUEMA TRADICIONAL DE ESTE TIPO DE JUSTICIA. ASÍ EL CASO DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO EN CUANTO A QUE ESTE ORGANISMO PUEDE RESOLVER CONTROVERSIAS QUE SURJAN ENTRE EL FISCO MUNICIPAL Y EL FISCO DEL ESTADO. A NUESTRO JUICIO, DARLE COMPETENCIA DE RESOLVER CUESTIONES ENTRE DOS ENTIDADES PÚBLICAS RESULTA EXTRAÑO Y CUANDO ME NOS NO ENCAJA TOTALMENTE EN LOS ESQUEMAS TRADICIONALES DE CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS. EL ARTÍCULO 20 DEL CÓDIGO FISCAL MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO SEÑALA:

"Artículo 20.- Las controversias que surjan entre el Fisco Municipal y el Fisco Estatal sobre preferencias en el cobro de los créditos a que este Código se refiere, se determinarán mediante la intervención del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.

1. La preferencia en el pago corresponderá al primer embargante si ninguno de los créditos tiene garantía real.
- II. La preferencia corresponderá al titular del derecho real, en caso de que el otro acreedor no ostente derechos de esa naturaleza.
- III. Si ambos o todos los acreedores públicos poseen derechos reales, la preferencia corresponderá al primer embargante.

5. EL MUNICIPIO Y EL JUICIO DE AMPARO.

EL MUNICIPIO FRECUENTEMENTE PARTICIPA EN JUICIOS DE AMPARO EN EL QUE, TÉCNICAMENTE Y EN LA PRÁCTICA JUEGA VARIOS PAPELES. EN LA MAYORÍA DE LAS VECES EL MUNICIPIO ES AUTORIDAD RESPONSABLE EN AQUELLAS DEMANDAS EN QUE LOS PARTICULARES SOLICITAN EL AMPARO DE LA JUSTICIA DE LA UNIÓN POR ESTIMAR VIOLADAS SUS GARANTÍAS INDIVIDUALES CON MOTIVO DE DETERMINACIONES O ACTOS DE AUTORIDADES MUNICIPALES. EN ESTE CASO LA MUNICIPALIDAD POR CONDUCTO DEL SÍNDICO DEBERÁ RENDIR LOS INFORMES PREVIOS Y JUSTIFICADOS QUE DETERMINA LA LEY DE AMPARO Y, EN SU CASO, ACATAR LA RESOLUCIÓN QUE DICTEN LOS TRIBUNALES FEDERALES.

EL MUNICIPIO TAMBIÉN PUEDE SER TERCERO PERJUDICADO DENTRO DEL PROCEDIMIENTO DE AMPARO. ESTO SUCEDE CUANDO, POR EJEMPLO, EL MUNICIPIO FUE PARTE DE UN JUICIO ORDINARIO EN SU CALIDAD DE PARTICULAR O SEA SIN ESTAR INVESTIDO DE UNA FUNCIÓN PÚBLICA QUE EN ESE CASO AL HABER OBTENIDO SENTENCIA FAVORABLE LA PARTE PERDEDORA SE AMPARA EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN DE LOS TRIBUNALES, EL MUNICIPIO SERÍA EVIDENTEMENTE TERCERO PERJUDICADO.

FINALMENTE, LA UBICACIÓN MÁS POLÉMICA DEL MUNICIPIO EN EL JUICIO DE AMPARO ES LA DE QUEJOSO, YA QUE EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 90. DE LA LEY RESPECTIVA, EN SU CALIDAD DE PERSONA MO-

RAL OFICIAL SÓLO PODRÍA OCURRIR EN DEMANDA DE GARANTÍAS, CUANDO EL ACTO QUE SE RECLAME AFECTE LOS INTERESES PATRIMONIALES DE AQUELLAS. EN ESTE CASO ESTARÍA EXENTO EL MUNICIPIO DE PRESTAR LAS GARANTÍAS QUE EXIGE LA LEY.

HA SIDO MUY DEBATIDO EL PROBLEMA JURÍDICO DEL MUNICIPIO COMO QUEJOSO. EN GENERAL, LOS TRIBUNALES FEDERALES SOBRESEEN LAS DEMANDAS INTERPUESTAS POR LAS AUTORIDADES MUNICIPALES CUANDO ALEGAN VIOLACIONES DE AUTORIDADES DEL ESTADO O FEDERALES, SIN QUE SE TRATE, EN ESTRICTO SENTIDO DE CUESTIONES PATRIMONIALES DE ORDEN PRIVADO. EL ARGUMENTO SE BASA EN QUE EL MUNICIPIO COMO PERSONA PÚBLICA NO CUENTA CON GARANTÍAS INDIVIDUALES Y POR ENDE NO ES PROCEDENTE EN SU FAVOR EL JUICIO DE AMPARO.

6. EL PODER DE POLICIA DEL MUNICIPIO.

DESDE EL PUNTO DE VISTA TÉCNICO-JURÍDICO EL CONCEPTO DE POLICÍA ENCUENTRA VARIAS EXPLICACIONES NO SIEMPRE UNIFORMES ASÍ SE HABLE DE CUERPOS DE POLICÍA O SEGURIDAD PÚBLICA, DENOTANDO A LOS ENCARGADOS DE LA VIGILANCIA DE LA CIUDAD. SIN EMBARGO, EL DERECHO ADMINISTRATIVO EXPLICA EL PODER DE POLICÍA DE LA AUTORIDAD REFIRIÉNDOSE A LAS FACULTADES CON LAS QUE CUENTAN LOS GOBERNANTES, EN LOS TÉRMINOS DE LA LEY, PARA LIMITAR LOS DERECHOS Y

LA ACTUACIÓN DE LOS PARTICULARES EN BENEFICIO DEL INTERÉS GENERAL Y CON BASE EN EL ORDEN PÚBLICO.

EN ESA VIRTUD EL MUNICIPIO COMO CORPORACIÓN PÚBLICA ENCARGADA DE GOBERNAR Y ADMINISTRAR UNA CIRCUNSCRIPCIÓN TERRITORIAL CUENTA CON FACULTADES EXPRESAS PARA REGULAR LA CONDUCTA DE LOS PARTICULARES PARA LIMITAR SU ACTUACIÓN TENIENDO COMO FIN DE Ellas LA TRANQUILIDAD, LA SEGURIDAD Y EL BIENESTAR DE LA COLECTIVIDAD.

EL AYUNTAMIENTO Y SUS FUNCIONARIOS TENDRÁN ASÍ COMPETENCIA PARA EXPEDIR LICENCIAS, AUTORIZACIONES, PERMISOS, ETC. Y DE ESTA MANERA LIMITAR LA ACTUACIÓN DE LA POBLACIÓN QUE DEBERÁ APEGARSE A LOS REQUISITOS QUE SE HAGAN NECESARIOS PARA OBTENER ESTOS PERMISOS Y LICENCIAS.

DESDE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, ASÍ COMO LAS CONSTITUCIONES LOCALES, LEYES ORGÁNICAS MUNICIPALES, BANDOS, ORDENANZAS Y REGLAMENTOS ESTABLECEN ESTAS FACULTADES PARA EL MUNICIPIO, FUNDAMENTALMENTE EN LOS RENGLONES DE SEGURIDAD PÚBLICA, TRÁNSITO, SALUBRIDAD, PLANEACIÓN URBANA, CONSTRUCCIONES, USO DE LA TIERRA Y MUCHAS OTRAS ACTIVIDADES.

DEBE QUEDAR CLARO QUE EL MUNICIPIO SOLAMENTE ACTUARÁ USANDO SUS FACULTADES DE POLICÍA EN AQUELLAS ÁREAS QUE EN FORMA EXPRESA LE PERMITA LA LEY, SIN QUE DEBAN INTERFERIRSE LAS MISMAS EN LO RELATIVO A LO QUE SEA COMPETENCIA DEL ESTADO O DE LA FEDERACIÓN. MUCHAS VECES EN COMPETENCIAS CONCURRENTES, COMO ES EL CASO DE LA PLANEACIÓN URBANA, SE CELEBRAN CONVENIOS ENTRE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO PARA REGULAR ADECUADA Y COORDINADAMENTE LAS FACULTADES DE POLICÍA.

SON IMPORTANTES ESTAS FACULTADES PARA LA MUNICIPALIDAD, EN CUANTO QUE DE SU ADECUADO MANEJO Y RAZONABLE APLICACIÓN DEPENDE EN MUCHO LA TRANQUILIDAD SOCIAL, LA SEGURIDAD CIUDADANA Y EN GENERAL EL ORDEN DE LA MUNICIPALIDAD.

7. PERMISOS, AUTORIZACIONES Y LICENCIAS.

EN USO DE LAS FACULTADES DE POLICÍA EL MUNICIPIO EXPIDE UNA MULTIPLICIDAD DE ACTOS Y DECISIONES LIMITATIVAS O PERMISIVAS A LA CONDUCTA DE LOS PARTICULARES. LA DOCTRINA NO HA DIFERENCIADO CON CLARIDAD ESTAS FIGURAS, COMO ACERTADAMENTE LO SEÑALA EL DOCTOR MIGUEL ACOSTA ROMERO AL AFIRMAR QUE:

"La doctrina y la práctica administrativa no coinciden en cuanto al contenido de las nociones de permiso, licencia y autorización. A veces se les confunde con otros conceptos, principalmente con el de concesión." (5)

LICENCIA SE UTILIZA GENERALMENTE EN EL SENTIDO DE PERMITIR QUE LOS PARTICULARES REALICEN UNA CONDUCTA GENÉRICA, COMO CONDUCIR VEHÍCULOS, EXPLOTAR COMERCIALMENTE UN EXPENDIO, ETC. LA LICENCIA GENERALMENTE IMPLICA PLAZOS REGULARES POR MESES O AÑOS Y, EN SU CASO DEBERÁN SER RENOVABLES SI SE REUNEN LOS REQUISITOS PARA ELLO.

POR OTRA PARTE, LOS PERMISOS SE UTILIZAN MÁS EN EL SENTIDO DE UN ACTO EVENTUAL O ÚNICO O DE PLAZOS BREVES. COMO EL PERMISO PARA CIRCULAR SIN LA DOCUMENTACIÓN CORRESPONDIENTE; PERMISOS PARA TRANSPORTAR OCASIONALMENTE ALGÚN TIPO DE MAQUINARIA ETC.

MÁS DIFÍCIL ES TODAVÍA UBICAR EL CONCEPTO DE AUTORIZACIÓN QUE NO ESTÁ MUY CLARO EN SU USO. GENERALMENTE, IMPLICA UNA AUTORIZACIÓN LA CAPACIDAD QUE SE CONFIERE A UNA PERSONA PARA REALIZAR UNA CONDUCTA Y SE SUELE USAR PARA ACTOS CONCRETOS Y QUE SE AGOTAN EN PERÍODOS PERENTORIOS, UN EJEMPLO SERÍAN LAS AUTORIZACIONES PROVISIONALES DE COMERCIO HASTA EN TANTO SE COMPRUEBAN LOS REQUISITOS SANTIARIOS, DE USO DE SUELO, ETC., QUE SEAN NECES

(5) Acosta Romero, Miguel; Op. cit. p. 791.

SARIOS PARA QUE SE EXPIDA LA LICENCIA DEL GIRO EN FORMA DEFINITIVA.

COMO ACERTADAMENTE LO DISTINGUE EL MAESTRO ACOSTA ROMERO, NO DEBEN CONFUNDIRSE ÉSTAS CON LA CONCESIÓN YA QUE EN ÉSTAS (PERMISOS, LICENCIAS Y AUTORIZACIONES) SE ESTÁ RECONOCIENDO AL PARTICULAR UN DERECHO PREESTABLECIDO, CUYO EJERCICIO ESTÁ SUJETO SOLAMENTE A LIMITACIONES Y MODALIDADES A LAS QUE TENDRÁN QUE APEGARSE LOS PARTICULARES EN VISTA DE LA SEGURIDAD, LA SALUBRIDAD, LA PLANEACIÓN URBANA, EL ORDEN PÚBLICO, ETC., EN CAMBIO LA CONCESIÓN NO IMPLICA DERECHOS PREESTABLECIDOS, NI PRECONSTITUIDOS, SINO, POR LO CONTRARIO, LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DEVENIDOS DE LA CONCESIÓN SURGEN DIRECTAMENTE DE ESE ACTO JURÍDICO Y SE DETALLAN EN EL CLAUSULADO CORRESPONDIENTE.

CAPITULO XVI

LA ADMINISTRACION MUNICIPAL Y LOS SERVICIOS QUE ATIENDE

SUMARIO

1. Aspectos generales sobre la Administración:-- Sinópsis histórica; la administración como ciencia; como técnica; como proceso jurídico. 2. La Administración Municipal; sinópsis histórica; -- tareas administrativas del municipio. 3. Los -- Servicios Públicos Municipales. 4. Necesidad de una clasificación tipológica de los municipios -- mexicanos en torno a sus servicios públicos. 5. Diversas formas de prestación de los servicios -- públicos municipales. 6. La llamada "municipali zación" de servicios públicos.

1. ASPECTOS GENERALES SOBRE LA ADMINISTRACION.

- SINÓPSIS HISTÓRICA.

EL TÉRMINO ADMINISTRACIÓN ENCUENTRA SU ORIGEN EN LOS-
VOCABLOS LATINOS *ad*, QUE SIGNIFICA: PARA, HACIA, TENDIENTE A;
Y, *ministrare*, QUE SE TRADUCE COMO SERVIR, APROVECHAR O VELAR -
POR EL BUEN USO DE ALGO. ASÍ, DE SUS RAÍCES SE ENTIENDE POR-
ADMINISTRAR: LO QUE ES NECESARIO PARA SERVIR O PARA APROVE---
CHAR ADECUADAMENTE ALGO.

AHORA BIEN, DESDE LA MÁS REMOTA ANTIGÜEDAD SE TIENE -

CONOCIMIENTO DE LA PREOCUPACIÓN HUMANA PARA UTILIZAR DE LA MEJOR MANERA LAS COSAS. YA EN LAS ANTIGUAS SOCIEDADES BABILÓNICAS O EGIPCIAS SE DISPUSIERON MÚLTIPLES REGLAS ADMINISTRATIVAS TENDIENTES A CONTROLAR SUS EXTENSOS DOMINIOS. SEGURAMENTE AQUELLAS ANCESTRALES SOCIEDADES CONTARON CON APARATOS ADMINISTRATIVOS BIEN ORGANIZADOS QUE LES DIERON EFICACIA, COMO LO DEMUESTRAN SUS MAGNÍFICOS VESTIGIOS QUE LES HAN SOBREVIVIDO COMO TESTIMONIO DE SU PASADO DE ESPLENDOR. Y QUÉ DECIR DE ROMA, SOBRE TODO EN SU ETAPA IMPERIAL, QUE LLEGÓ A DOMINAR TODO EL MUNDO CONOCIDO. SUS ADMINISTRADORES, RECAUDADORES DE TRIBUTOS, DELEGADOS, ETC., FORMAN TODA UNA IMPORTANTE CASTA PRIVILEGIADA DE LA ESPESA BUROCRACIA IMPERIAL.

NO OBSTANTE, LA ADMINISTRACIÓN SE CARACTERIZABA MÁS BIEN POR SER EMPÍRICA Y CASUÍSTICA, MÁS QUE APEGADA A PRINCIPIOS METODOLÓGICAMENTE OBTENIDOS Y APLICADOS.

SERÁ HASTA ÉPOCAS MUCHO MÁS RECIENTES QUE LA ADMINISTRACIÓN ADQUIERA EL RANGO CIENTÍFICO QUE LA CARACTERIZA AC---TUALMENTE, TANTO EN SUS APLICACIONES A LAS ACTIVIDADES PRIVADAS, COMO EN LAS TAREAS PÚBLICAS DE GOBIERNO.

LA ADMINISTRACIÓN, EN SÍ MISMA, ES UNA NECESIDAD COMÚN A TODA ACTIVIDAD QUE EMPRENDE EL SER HUMANO. EN ELLA, EL HOMBRE APLICA SU RAZÓN Y SUS CONOCIMIENTOS CON UN FIN CLARA---

MENTE APETECIDO, QUE ES, SIN DUDA, OBTENER EL MÁXIMO Y EFICAZ APROVECHAMIENTO DE SUS ESFUERZOS Y SUS RECURSOS.

SIN INSISTIR EN MAYORES DATOS DEL TEMA, POR NO SER EL CENTRO DE ESTA OBRA, ES DE INTERÉS OBSERVAR, A GRANDES RASGOS, LAS PRINCIPALES ETAPAS DE LA EVOLUCIÓN DE ESTA CIENCIA, FUNDAMENTALMENTE EN SU APLICACIÓN A LAS TAREAS DEL GOBIERNO, DE -- DONDE SURGE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

COINCIDEN LOS ESTUDIOSOS DE LA HISTORIA DE ESTA CIENCIA EN AFIRMAR QUE FUE BONNIN, TEÓRICO FRANCÉS, QUIEN EN SU OBRA "CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN", PUBLICADA EN 1808, DIÓ NACIMIENTO A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. EN ELLA PRETENDÍA EXPLICAR CIENTÍFICAMENTE LA GESTIÓN DE LA PRIMERA REPÚBLICA -- FRANCESA CREADA POR LA REVOLUCIÓN.

LA OBRA DE BONNIN FUE TRADUCIDA Y PUBLICADA EN ESPAÑA EN 1834 SIRVIENDO DE BASE A LOS TRABAJOS DE AGUSTÍN SILVELA - (ESTUDIOS PRÁCTICOS DE ADMINISTRACIÓN); ALEJANDRO OLIVÁN (DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE ESPAÑA); MANUEL ORTÍZ ZÚÑIGA - - (ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO); Y, JOSÉ POSADA DE HERRE RA (LECCIONES DE ADMINISTRACIÓN), OBRAS TODAS PUBLICADAS EN - LAS ÚLTIMAS DÉCADAS DEL SIGLO XIX.

LOS PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN SE FUERON RÁPIDAMEN-

TE ADENTRANDO EN LOS PROCESOS JURÍDICOS, QUE SON LA BASE DE LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO. ASÍ, LA GESTIÓN DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO PRETENDIÓ HACERSE CADA VEZ MÁS TÉCNICA EN ARAS DE LOGRAR MAYOR EFICIENCIA EN SUS TAREAS. LA OBRA DE DON MANUEL COLMEIRO (DERECHO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL), PUBLICADA EN 1850, HABRÍA DE SER DE ENORME TRASCENDENCIA EN LA ORIENTACIÓN QUE ANTES MENCIONAMOS.

DE ESPAÑA, ESTA CORRIENTE SE TRASMITE A NUESTRO PAÍS, SIN DESCONOCER, TAMBIÉN, LA FUERTE INFLUENCIA DIRECTA DE LA ESCUELA FRANCESA. EN ESE CONTEXTO APARECEN OBRAS COMO LA DE DON TEODOSIO LARES (LECCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO) PUBLICADA EN 1852. JOSÉ MARÍA DEL CASTILLO VELAZCO, PUBLICA EN 1874 SU "ENSAYO SOBRE EL DERECHO ADMINISTRATIVO". EN 1895 SE PUBLICA "ELEMENTOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO" DE MANUEL CRUZADO.

EN EL NUEVO SIGLO SE VERÁN MULTIPLICADAS LAS OBRAS SOBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DERECHO ADMINISTRATIVO. DESTACAN, EN 1911, EL "DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO" DE C. TREJO LERDO DE TEJADA. IGUALMENTE, EL "MANUAL DE ORGANIZACIÓN DE ARCHIVOS" QUE EN 1920 PUBLICA DON EZEQUIEL A. CHÁVEZ. LA OBRA "MANUAL DE ORGANIZACIÓN DEL ESTADO" DE LUIS G. ARAGÓN, PUBLICADA EN 1921. DON CARLOS DUBLÁN PUBLICA EN 1930 "EL PROBLEMA DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS OFICINAS DE GOBIERNO Y SU SOLUCIÓN".

EN 1934 APARECE LA OBRA DE DON GABINO FRAGA "DERECHO ADMINISTRATIVO". A SU VEZ, DON LUCIO MENDIETA Y NÚÑEZ PUBLICA EN -- 1942 "LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO", OBRA MUY VALIOSA -- EN LA MATERIA QUE ABORDAMOS.

EN LAS DÉCADAS MÁS RECIENTES APARECEN NUEVOS TEXTOS -- DE DERECHO ADMINISTRATIVO CON TENDENCIAS MÁS MODERNAS, COMO -- SON LAS OBRAS DEL MAESTRO ANDRÉS SERRA ROJAS; DE DON JORGE -- OLIVERA TORO, Y DEL DR. MIGUEL ACOSTA ROMERO.

EN ESTA PERSPECTIVA HISTÓRICA DEBEMOS MENCIONAR LA -- CREACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA -- (INAP) QUE EN LOS ÚLTIMOS AÑOS HA JUGADO IMPORTANTE PAPEL EN -- LA INVESTIGACIÓN Y DIFUSIÓN DE LA DOCTRINA DE ESTA RAMA DEL -- SABER HUMANO. (*)

- LA ADMINISTRACIÓN COMO CIENCIA.

LA ADMINISTRACIÓN AFIRMA WILBURZ JIMÉNEZ CASTRO, ES:

"Una ciencia compuesta de principios, técnicas y prácticas cuya aplicación a conjuntos humanos -- permite establecer sistemas racionales de esfuer

(*) Se pueden confrontar mayores datos sobre estos aspectos históricos -- en las obras del Dr. Lucio Mendieta y Núñez, ya citada en el texto, -- así como "Introducción a la Administración Pública", de Omar Cuervo Orozco, también en el manual de Fundamentos de Administración de Sergio Hernández Rodríguez y Nicolás Ballesteros Inda.

zo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no se pueden lograr. (1)

A NUESTRO JUICIO LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PUEDE DEFINIRSE COMO:

LA RAMA DEL SABER QUE TIENE POR OBJETO EL ESTUDIO DE LOS PRINCIPIOS, TÉCNICAS, SISTEMAS, MEDIOS Y MECANISMOS, TENDIENTES A LOGRAR RESULTADOS DE MÁXIMA EFICIENCIA, RACIONALIDAD Y APROVECHAMIENTO, DE LOS RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES - DE UNA ENTIDAD PÚBLICA Y PRIVADA.

LA ADMINISTRACIÓN ES CIENCIA PORQUE ABARCA TODA UNA GAMA DE CONOCIMIENTOS RACIONALMENTE COMPROBADOS Y CUENTA, ADE MÁS, CON MÉTODO CIENTÍFICO QUE LE ASEGURA CERTIDUMBRE Y CONFIABILIDAD A SUS POSTULADOS Y CONCLUSIONES. LA ADMINISTRACIÓN HA PASADO, COMO SE VIÓ, DE MERA PRÁCTICA EMPÍRICA, A CON FIGURAR, AHORA, UNA DE LAS MÁS IMPORTANTES CIENCIAS Y TÉCNICAS DEL MUNDO MODERNO.

- LA ADMINISTRACIÓN COMO TÉCNICA.

LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN APORTA TODO UN VAGAJE TEÓRICO Y DOCTRINARIO IMPORTANTE, QUE A SU VEZ DA ORIGEN A VA

(1) Jiménez Castro, Wilburg; Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa; Fondo de Cultura Económica. México 1975.

LIOSAS HERRAMIENTAS PRÁCTICAS DE APLICACIÓN, SURGIENDO DE --
ELLO SUS ASPECTOS TÉCNICOS. LA TÉCNICA ADMINISTRATIVA NOS --
AUXILIA EN LA MANERA DE "HACER BIEN LAS COSAS" SIGUIENDO LOS-
PASOS Y LOS MÉTODOS ADMINISTRATIVOS ADECUADOS.

LA ADMINISTRACIÓN, EN ESTE SENTIDO, ESTABLECE COMO PA
SOS FUNDAMENTALES, O ETAPAS DEL PROCESO ADMINISTRATIVO, LAS -
SIGUIENTES:

- A) LA PLANEACIÓN, ESTO ES, FIJAR LAS ESPECTATIVAS QUE DEBERÁN SER ALCANZADAS Y DETERMINAR LOS ELEMENTOS NECESARIOS PARA ELLO.
- B) LA ORGANIZACIÓN, QUE CONSISTE EN ESTRUCTURAR JE--
RARQUIZADA Y ORDENADAMENTE LOS ELEMENTOS HUMANOS-
Y MATERIALES, TENDIENTES A OBTENER LOS RESULTADOS
PLANEADOS.
- C) LA EJECUCIÓN O REALIZACIÓN, O SEA LLEVAR A CABO -
LAS TAREAS NECESARIAS PARA ALCANZAR LOS OBJETIVOS
FIJADOS. LA DIRECCIÓN Y CONTROL DE ESAS TAREAS -
SON IMPORTANTES EN ESTA FASE DEL PROCESO ADMINIS-
TRATIVO.
- D) LA EVALUACIÓN, NECESARIA PARA OBSERVAR SI LOS RE-
SULTADOS, PARCIALES O FINALES, HAN SIDO LOS PLA-
NEADOS O, EN SU CASO, REORIENTAR LAS TAREAS PARA-

ALCANZARLOS.

COMO SE PUEDE OBSERVAR, LA ADMINISTRACIÓN PROPORCIONA VALIOSAS TÉCNICAS QUE AYUDAN A DESARROLLAR LAS TAREAS HUMANAS CON EL FIN DE OBTENER RESULTADOS EFICACES. ADEMÁS DE LA TÉCNICA, DEBEMOS CONSIDERAR, TAMBIÉN, A LA TECNOLOGÍA, QUE EN LA ÉPOCA CONTEMPORÁNEA TANTO HA AVANZADO EN ESTA MATERIA ADMINISTRATIVA, CON SISTEMAS ALTAMENTE SOFISTICADOS DE APLICACIÓN CIBERNÉTICA EN COMPUTADORAS, PROCESADORAS DE INFORMACIÓN, ETC.

CREEMOS IMPORTANTE DESTACAR QUE, EN LA MATERIA QUE -- NOS OCUPA, EL MUNICIPIO ACTUAL DEBERÁ TOMAR MUY EN CUENTA LOS PRINCIPIOS, TÉCNICAS E INSTRUMENTOS TECNOLÓGICOS DE LA ADMINISTRACIÓN TODA VEZ QUE LA COMPLEJIDAD DE LAS TAREAS DE GOBIERNO DE LOS GRANDES GRUPOS HUMANOS DEL PAÍS ASÍ LO REQUIERE.

- LA ADMINISTRACIÓN COMO PROCESO JURÍDICO.

SI BIEN ES CIERTO QUE LOS PRINCIPIOS ADMINISTRATIVOS SON UNIVERSALES Y APLICABLES A TODA ACTIVIDAD HUMANA, TAMBIÉN LO ES QUE ESOS POSTULADOS ADQUIEREN CARACTERÍSTICAS DIFERENCIADAS, SEGÚN SE TRATE DE ACCIONES QUE SE REALICEN EN ÁMBITOS NETAMENTE DE INTERÉS PRIVADO: COMO EMPRESAS Y COMERCIOS; O SE TRATE DE LAS TAREAS DE GOBIERNO ENCOMENDADAS AL ESTADO.

EL PRINCIPIO JURÍDICO GENERAL QUE AFIRMA PLENA LIBERTAD A LOS PARTICULARES PARA HACER TODO AQUELLO QUE NO LES ESTÉ PROHIBIDO EXPRESAMENTE POR EL DERECHO, CAMBIA DEL TODO AL REGULAR LA ACTIVIDAD DEL ESTADO. EN EFECTO, LOS GOBERNANTES-SÓLO PODRÁN HACER LO QUE LA LEY LES AUTORIZA O PERMITE Y LES OTORGA COMO COMPETENCIA.

PARTIENDO DE ESTOS PRINCIPIOS FÁCILMENTE SE ENTIENDE QUE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NO PODRÍA EXISTIR, NI PODRÍA -- OPERAR, SI NO ES POR EL DERECHO QUE LE DA VIDA, QUE LA REGULA Y QUE LA CONTROLA. LAS REGLAS DE ADMINISTRACIÓN SE TRANSFORMAN, ASÍ, EN DICTADOS JURÍDICOS QUE SON LA BASE DE TODA ACTIVIDAD DEL ESTADO Y EN ÉL, INCLUIDO, EL MUNICIPIO.

2. LA ADMINISTRACION MUNICIPAL.

- SINÓPSIS HISTÓRICA.

PARTIENDO DE LA ÉPOCA DE LA INDEPENDENCIA DEL PAÍS EN LOS ALBORES DEL SIGLO XIX, ENCONTRAMOS INTERESANTES MANUALES Y TEXTOS QUE VERSAN SOBRE ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL. EN 1834 APARECIÓ EL "DIRECTORIO POLÍTICO PARA ALCALDES CONSTITUCIONALES" DE DON JUAN WENCESLAO BARQUERA. EN 1845 SE PUBLICA EL - "MANUAL DE ALCALDES Y JUECES DE PAZ" DE LUIS DE EZETA. EN --

1850 SALE A LA LUZ EL "NOVÍSIMO MANUAL DE ALCALDES" DE DON MARIANO GALVÁN RIVERA. DON JOSÉ MARÍA DEL CASTILLO VELAZCO PUBLICA EN 1869, UN INTERESANTE OPÚSCULO SOBRE "DISPOSICIONES DE POLICÍA MUNICIPAL". EN 1875, JULIO JIMÉNEZ Y AGUSTÍN LOZANO PUBLICA UN "MANUAL DE LOS AYUNTAMIENTOS". EN 1890, DON MIGUEL LEÓN PUBLICA UN "DIRECTORIO PARA AYUNTAMIENTOS". POR ESOS -- AÑOS SE PUBLICA, EN 1897, UN "MANUAL DE LOS PRESIDENTES MUNICIPALES" DE COSME GARZA GARCÍA.

COMO PUEDE OBSERVARSE, EL SIGLO PASADO FUE PROLÍFICO EN TEXTOS DE TEMAS MUNICIPALES. YA EN ESTE SIGLO APARECE, EN 1908, "EL MUNICIPIO" PEQUEÑA OBRA DE DON MIGUEL S. MACEDO. -- POSTERIORMENTE, SOBRE TODO A PARTIR DE LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917, COMO HECHO PARADÓJICO, CAEN LOS ESTUDIOS MUNICIPALES EN UN EXTRAÑO VACÍO, NO OBSTANTE QUE EL CONSTITUYENTE PRETENDIÓ DAR AL MUNICIPIO IMPORTANTE PAPEL SOCIAL, COMO QUEDÓ PLASMADO EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CARTA MAGNA.

NO OBSTANTE, ENCONTRAMOS INTERESANTES TEXTOS GENERALMENTE MONOGRÁFICOS, COMO "EL PROBLEMA MUNICIPAL MEXICANO" DE J. JESÚS CASTORENA, PUBLICADO EN 1926. FRANCISCO DE LA GARZA, PUBLICA EN 1947 "EL MUNICIPIO, HISTORIA, NATURALEZA Y GOBIERNO". DON JULIO D'ACOSTA Y ESQUIVEL PUBLICA EN 1948 SU CONOCIDA OBRA "EL FUERO DEL MUNICIPIO". OTRO IMPORTANTE TEXTO DE MARIO COLÍN SANCHEZ APARECE EN 1949, CON EL NOMBRE DE "EL MU-

NICIPIO EN MÉXICO". EN 1952 EFRAÍN GONZÁLEZ LUNA PUBLICA UN PEQUEÑO TEXTO DENOMINADO "NATURALEZA Y FUNCIONES DEL MUNICIPIO". EN 1954 MARTÍN PUENTE ARRIAGA PUBLICA SU OBRA "EL MUNICIPIO EN MÉXICO".

MENCIÓN ESPECIAL NOS MERECE LA OBRA DE DON MOISÉS - - OCHOA CAMPOS, PUBLICADA EN 1955 BAJO EL NOMBRE DE "LA REFORMA MUNICIPAL", QUE FUE EL PRIMERO DE DIVERSOS TEXTOS MUNICIPALES DE ESE AUTOR. LA OBRA DE OCHOA CAMPOS ES, SIN DUDA, UN LIBRO CLÁSICO Y DE CONSULTA OBLIGADA EN ESTA MATERIA.

EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS HAN APARECIDO OTROS TRABAJOS - DE TEMAS MUNICIPALES, ENTRE LOS QUE DESTACAN EL LIBRO DE LA - DISTINGUIDA MAESTRA DE LA UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO TERESITA- RENDÓN HUERTA BARRERA DENOMINADO "DERECHO MUNICIPAL". IGUAL- MENTE DEL DOCTOR JUÁN UGARTE CORTÉS "LA REFORMA MUNICIPAL Y - ELEMENTOS PARA UNA TEORÍA CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO" APARE- CIDA EN 1985.

EN 1983 APARECIÓ UNA OBRA COLECTIVA DENOMINADA "NUEVO DERECHO CONSTITUCIONAL", COORDINADA POR DIEGO VALADEZ Y JOSÉ- FRANCISCO RUIZ MASSIEU, EN LA QUE APARECEN INTERESANTES AR- - TÍCULOS DE TEMAS MUNICIPALES. EN 1986 SE PUBLICÓ OTRA IMPOR- TANTE OBRA COLECTIVA "LA REFORMA MUNICIPAL EN LA CONSTITUCIÓN" CON ARTÍCULOS DE DESTACADOS JURISTAS, COMO MIGUEL ACOSTA ROME

RO, MARIANO AZUELA, HECTOR FIX ZAMUDIO, ARTURO LLORENTE, JORGE MADRAZO, EMILIO RABASA, JORGE SAYEG Y SALVADOR VALENCIA -- CARMONA, CON PRÓLOGO DEL ÚLTIMO DE LOS CONSTITUYENTES DON JESÚS ROMERO FLORES.

TAMBIÉN DEBEMOS CITAR LA OBRA DEL DOCTOR REYNALDO ROBLES, APARECIDA EN 1987 CON EL NOMBRE DE "EL MUNICIPIO".

POR OTRA PARTE, EN CUANTO A LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL ES IMPORTANTE SEÑALAR QUE EL INAP CUENTA CON UNA COORDINACIÓN DE ESTUDIOS ESPECIALIZADOS. COMO EDICIÓN DEL INAP APARECIÓ HACE ALGUNOS AÑOS UNA OBRA DEL DESTACADO ADMINISTRATIVISTA DON GUSTAVO MARTÍNEZ CABAÑAS QUE LLEVA POR TÍTULO "ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL".

EN ESTE PROPIO SENTIDO, EL CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL, TAMBIÉN HA APORTADO MÚLTIPLES TRABAJOS ESPECIALIZADOS DEL TEMA. ADEMÁS POR BUEN TIEMPO OPERÓ EN BANOBRAS - UN CENTRO DE ASESORÍA MUNICIPAL, DEL QUE SURGIERON ESTUDIOS - MUY DESTACADOS SOBRE CUESTIONES MUNICIPALES.

- TAREAS ADMINISTRATIVAS DEL MUNICIPIO.

LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA ATRIBUYE AL MUNICIPIO CAPACIDAD POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA, ESTO ES, DE GOBIERNO Y DE

ADMINISTRACIÓN.

EN ESTE ORDEN DE IDEAS, EL MUNICIPIO POR CONDUCTO DE SU AYUNTAMIENTO TENDRÁ A SU CARGO LA DIRECCIÓN DE TODO TIPO DE ACTIVIDADES QUE LA LEY LE AUTORIZA, CON EL FIN DE LOGRAR QUE LA POBLACIÓN A SU CARGO TENGA LOS ELEMENTOS NECESARIOS PARA UNA VIDA DIGNA DENTRO DE UN MARCO DE RESPETO Y SEGURIDAD.

LAS PRINCIPALES TAREAS ADMINISTRATIVAS QUE EN ESTE -- SENTIDO CORRESPONDERÁ ATENDER AL MUNICIPIO SERÁN:

- A) ACTIVIDADES EN TORNO A SU ORGANIZACIÓN INTERNA.
- B) ACTIVIDADES TENDIENTES A LA PRESTACIÓN ADECUADA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS QUE LE CORRESPONDAN, DE ACUERDO A LA LEY.
- C) ACTIVIDADES DE CARÁCTER FISCAL, PROPIAS DE SU -- HACIENDA.
- D) ACTIVIDADES DE SU FUNCIÓN DE POLICÍA.
- E) ACTIVIDADES TENDIENTES A FOMENTAR LA SOLIDARIDAD, COOPERACIÓN Y UNIÓN DE LA CIUDADANÍA MUNICIPAL.
- F) EN GENERAL, TODO TIPO DE ACTIVIDADES, QUE LA LEY REGULE, CUYA FINALIDAD SEA EL RACIONAL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES CON LOS QUE CUENTA PARA LOGRAR EL BIEN COMÚN Y LA SE-

GURIDAD DE SUS POBLADORES.

3. LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.

SON NUMEROSAS LAS DEFINICIONES QUE SE HAN DADO EN TORNO A ENTENDER LA NATURALEZA DEL SERVICIO PÚBLICO. LA DIVERSIDAD DE CONCEPTOS Y LA MISMA COMPLEJIDAD DE LA NOCIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO HA ORIGINADO, CON FRECUENCIA, CONFUSIONES, POR EJEMPLO, ENTRE DICHO CONCEPTO Y EL DE FUNCIÓN PÚBLICA. BIELSA SEÑALA SOBRE ESTE PARTICULAR QUE:

"La función pública es lo abstracto y general -- por ejemplo, las funciones de justicia y defensa nacional- y el servicio público es lo concreto y particular". (2)

EL CITADO MAESTRO-ARGENTINO, DEFINE AL SERVICIO PÚBLICO COMO:

"Toda acción o prestación realizada por la Administración pública activa, directa o indirectamente, para la satisfacción concreta de necesidades colectivas y asegurada esa acción o prestación por el poder de policía". (3)

(2) Bielsa, Rafael.- Principios de Derecho Administrativo; p. 36.

(3) Idem. p. 38.

EL JURISTA FRANCÉS MAURICE HAURIOU, A SU VEZ PROPONE -
QUE EL SERVICIO PÚBLICO ES:

"Un servicio técnico prestado al público de mane
ra regular y continua para la satisfacción de ne
cesidades generales y por una organización públi
ca". (4)

RESUMIENDO DIVERSAS TENDENCIAS Y ELEMENTOS DEL SERVI-
CIO PÚBLICO, EL PROFESOR ALCIDES GRECA FORMULA LA SIGUIENTE -
DEFINICIÓN:

"Servicio Público es toda prestación concreta --
del Estado o de la actividad privada que tendien
do a satisfacer necesidades públicas, es realiza
da directamente por la Administración Pública, o
indirectamente por los particulares mediante con
cesión, arriendo o una simple reglamentación le
gal, en la que se determinen las condiciones téc
nicas y económicas en que debe prestarse, a fin
de asegurar su menor costo, efectividad, conti--
nuidad y eficacia". (5)

POR CUANTO HACE A LOS ADMINISTRATIVISTAS NACIONALES,-

(4) Citado por Antonio Lancis. "Derecho Administrativo". pp. 54 y 55.
(5) Greca, Alcides; Derecho y Ciencia de la Administración Municipal;
Tomo III; p. 194.

NOS PROPORCIONAN TAMBIÉN DIVERSAS DEFINICIONES Y TENDENCIAS.

AL RESPECTO EL MAESTRO GABINO FRAGA CONSIDERA AL SERVICIO PÚBLICO COMO SOLO UNA PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, QUE SE CARACTERIZA COMO ACTIVIDAD CREADA CON EL FIN DE DAR SATISFACCIÓN A UNA NECESIDAD COLECTIVA. (6)

DICE SOBRE EL TEMA DON ANDRÉS SERRA ROJA, QUE:

"Servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la Administración Pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continúa y sin propósitos de lucro la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público". (7)

POR SU PARTE EL DOCTOR JORGE FERNÁNDEZ RUIZ, AFIRMA QUE LA IDEA DEL SERVICIO PÚBLICO DEBE ENTENDERSE, COMO:

"La labor de carácter técnico que la Administración Pública realiza por medio de sus órganos -- centrales o descentralizados -- o a través de personas privadas que operan bajo el régimen de con

(6) Fraga, Gabino; op. cit. p. 249.

(7) Serra Rojas, Andres; Derecho Administrativo; Tomo I; p. 106

cesión-, con miras a satisfacer permanentemente, regular, continua, uniforme y adecuadamente, una necesidad colectiva de interés general, con sujeción a un régimen específico de derecho público. (8)

FINALMENTE, EL DOCTOR MIGUEL ACOSTA ROMERO DEFINE AL-SERVICIO PÚBLICO, COMO:

"Una actividad técnica encaminada a satisfacer - necesidades colectivas básicas o fundamentales, - mediante prestaciones individualizadas sujetas - a un régimen de Derecho Público, que determina - los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser -- prestada por el Estado o los particulares "mediante concesión". (9)

ACLARADO EL CONCEPTO, PODEMOS ADAPTARLO VÁLIDAMENTE - AL MUNICIPIO, COMO NIVEL DE GOBIERNO DEL ESTADO MEXICANO. AL MUNICIPIO, POR LO MISMO, LE COMPETE LA PRESTACIÓN DE CIERTOS-SERVICIOS PÚBLICOS. TRADICIONALMENTE A LAS MUNICIPALIDADES - LES HA CORRESPONDIDO LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS-INHERENTES A LA SATISFACCIÓN DE LAS LLAMADAS NECESIDADES PRI-

(8) Fernández Ruíz, Jorge; "El Estado Empresario". Ediciones UNAM; México 1982. p. 216.

(9) Acosta Romero, Miguel; op. cit. p. 470.

MARIAS O DE PRIMERA NECESIDAD VITAL.

EN EFECTO, CORRESPONDEN AL MUNICIPIO LOS SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS, LOS QUE SON DE UNA URGENCIA INMEDIATA PARA LA VIDA MISMA, COMO, ENTRE OTROS, AGUA POTABLE, MERCADOS O PANTEONES.

HISTÓRICAMENTE EL MUNICIPIO HA PRESTADO SERVICIOS PÚBLICOS MUY DIVERSOS, SIN EMBARGO EL PAPEL QUE JUEGA EL MUNICIPIO EN LA SOCIEDAD Y EL ESTADO CONTEMPORÁNEOS, LO UBICAN COMO PRESTADOR DE LOS SERVICIOS PRIMARIOS DE CONVIVENCIA SOCIAL.

LA CONSTITUCIÓN GENERAL EN SU ORIGINAL ARTÍCULO 115, NO PRECISÓ CON CLARIDAD LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES. - POR ELLO CORRESPONDIÓ A LA LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS ESA DETERMINACIÓN, LO QUE DIÓ POR RESULTADO UNA NOTABLE DISPERSIÓN Y CONFUSIÓN. POR VIRTUD DE ELLO, CON LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DEL 3 DE FEBRERO DE 1983, SE LLENÓ ESE VACÍO LEGISLATIVO, PRECISANDO AHORA EL PRECEPTO EN SU FRACCIÓN III, QUE:

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

a) Agua potable y alcantarillado

- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de abasto
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines
- h) Seguridad pública y tránsito, e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

EL PROGRAMA NACIONAL DE MODERNIZACIÓN Y DESARROLLO MUNICIPAL 1990-1994 (*), ESTABLECE UNA INTERESANTE EXPLICACIÓN DE CADA UNO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS QUE CORRESPONDEN AL MUNICIPIO. POR EL MARCADO INTERÉS EN EL TEMA QUE ABORDAMOS, - - TRANSCRIBIMOS SU TEXTO:

(*) Se puede consultar en Documentos del Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Sra. de Gobernación.

Agua Potable:

En términos generales, el servicio de agua potable es prestado en un gran número de casos por los organismos operadores estatales de agua potable.

En esta materia, en 1982 la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas hizo entrega de los sistemas de agua potable a los Estados, con el compromiso de éstos de legislar sobre la materia y convertir el cobro de derechos por este servicio en un crédito fiscal susceptible de ejecución, para evitar que los cortes pudieran traer consecuencias de salud pública.

Al recibir los sistemas de agua, los Estados establecieron formas diferentes de administrarlo, en algunos casos a través de un organismo público descentralizado estatal que pasaba a ser la máxima autoridad en este renglón, reservándose la normatividad, y en otros mediante órganos descentralizados y fideicomisos. También se formaron órganos descentralizados municipales que administraban el correspondiente sistema respetando la normatividad estatal.

En un esfuerzo del gobierno Federal, el 13 de febrero de 1989 se creó la Comisión Nacional del Agua como órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, que define políticas y estrategias para reforzar la autonomía técnica, administrativa y financiera de los organismos estatales y municipales que proporcionan los servicios de agua, tanto en el campo como en la ciudad. Se contempla, asimismo, el fortalecimiento de la autoridad del agua a fin de administrar correctamente este vital recurso, regulando oferta, demanda, cantidad y calidad, con criterios de equidad, acordes a objetivos nacionales, regionales y locales.

Base fundamental del sistema financiero del agua lo constituye, por otro lado, la recaudación de derechos que por el uso del líquido establece la legislación vigente. Avanzar en esta dirección supone que los usuarios paguen por el servicio que reciben, requiriéndose un enorme esfuerzo y voluntad política para actualizar tarifas y mejorar los sistemas de facturación y cobro.

A pesar de todo, es un hecho que en la actualidad la situación financiera del sector hidráuli-

co es insuficiente para atender las demandas de agua potable y alcantarillado en los municipios del país, configurando un grave panorama cuya transformación constituye una tarea impostergable y de gran envergadura, sobre todo teniendo en cuenta la dimensión de los retos que plantea al desarrollo urbano municipal.

Hay, por otra parte, estados donde los ayuntamientos de manera directa prestan el servicio de agua potable y en contrapartida existen Estados en los que lo presta el gobierno estatal.

De lo anterior se desprende que los principales problemas que enfrenta la recaudación por concepto de agua son:

- Lentitud en el proceso de aprobación de tarifas cuando estas tienen que ser autorizadas por el congreso local.
- Reflejo irreal del costo del servicio en las tarifas, las cuales en muchos casos no contemplan cuotas por el desalojo de aguas utilizadas, ni tampoco por el tratamiento de aguas negras.
- Carencias en la medición, tanto a nivel macro como de micromedición.

- Procesos administrativos ineficientes en la actualización del padrón de usuarios, la facturación y la cobranza.
- Baja calidad de los servicios, con interrupciones frecuentes que provocan la oposición de los usuarios para el incremento tarifario.
- Pérdidas de más del 40% en la red de distribución, por fugas y tomas clandestinas.
- Falta de concientización e información al usuario sobre el valor real del agua y la necesidad de optimizar su uso.

Alcantarillado:

Los municipios tienen la facultad de prestar el servicio de alcantarillado, de gran importancia en los aspectos de urbanización, higiene y salud de la población. Sin embargo, aún no se asume de manera global, ya que únicamente el 40% lo presta directamente.

Al respecto debe señalarse que existen diferencias según las capacidades de cada administración local, existiendo casos, como Nuevo León o Quintana Roo, en donde el Estado predominantemente pres

ta y administra este servicio y otros, como Zacatecas y Tlaxcala, donde casi la totalidad de sus municipios realizan directamente el servicio público de alcantarillado.

Alumbrado Público:

La prestación de este servicio se complica por el elevado costo de su instalación y mantenimiento, que afecta la capacidad financiera de los ayuntamientos, y por el incremento constante de sus tarifas, que perjudica crecientemente la economía de sus habitantes.

El alumbrado público es considerado un elemento básico e indispensable en las nuevas áreas urbanas, complementando los renglones de agua potable, drenaje y pavimentación, empezando a observarse una gran participación ciudadana tanto en manos de obra como en el financiamiento del mismo, sobre todo en las colonias populares. En los Estados de Oaxaca y Chiapas se realiza así el Programa "La luz al alcance de la Mano", destinado a llevar este servicio a pequeñas comunidades aisladas y distantes a través de la participación comunitaria, extendiéndose ya también a Campeche, Ta-

basco y el Sur de Veracruz con el apoyo de la Comisión Federal de Electricidad, los gobiernos estatales, los municipios y los propios vecinos.

Otros avances significativos por parte de los municipios para prestar y administrar mejor este servicio se presentan con el Comité Municipal de Ahorro de Energía de Mexicali, Baja California; el Consejo Municipal de Alumbrado Público de Ciudad Juárez, Chihuahua; y las juntas de vecinos para la rehabilitación del alumbrado público en Guadalupe, Nuevo León.

A este servicio de alumbrado público se han incorporado con éxito innovaciones tecnológicas reportando reducción de costos y mayor eficiencia. Sin embargo, la utilización de estos avances aún se limita a pocos municipios por sus costos y la imposibilidad de contratar a personal altamente calificado para administrar y operar este servicio.

Limpia:

El servicio de limpia tiene un impacto directo en la salud de los habitantes, en la imagen de la población y en la prevención a posibles efectos contaminantes en los recursos naturales.

El problema creciente del servicio de limpia debe analizarse desde una perspectiva integral que comprende las fases de almacenamiento, recolección, transporte, tratamiento y disposición final de la basura. De los desechos sólidos generados diariamente en el nivel municipal, el 75% se recoge y el 25% queda tirado en la vía pública, terrenos baldíos, parques, jardines, cuencas y carreteras. De los primeros, solamente el 30% es depositado en rellenos sanitarios y el 70% restante es tirado a cielo abierto en los también llamados tiraderos municipales que representan una alternativa práctica y económica, pero riesgosa y muchas veces incontrolada.

A esto hay que agregar el aumento en los costos de los materiales y equipamiento para su prestación, así como la creación de nuevos sistemas que empiezan a substituir en calidad y eficiencia a los que existían hace apenas unos años, como son los sistemas de procesamiento de desechos sólidos (SIMEPRODE) y la instalación estratégica de contenedores.

El costo de las máquinas barredoras y camiones recolectores, por otra parte, se ha elevado hasta -

diez veces de su valor de hace cinco años; presentándose así por un lado el aumento de volúmenes - de desechos sólidos por recolectar, y por otro la incosteabilidad de seguir utilizando los métodos tradicionales frente a la existencia de mayores - distancias, aumento de costos e irregularidades - que presentan riesgos para la salud y la convivencia social.

Mercados Municipales y Centrales de Abasto:

La función de promoción y organización del abasto en el municipio en lugares fijos de acuerdo a las características económicas de un territorio, ha sido desde siempre atribución de la autoridad municipal.

La construcción y organización de mercados municipales y centrales de abasto presenta diferentes problemas, tomando en cuenta que en la mayoría no existen los recursos de origen en los presupuestos municipales para su realización.

La consecución de créditos, así como la organización de los interesados en participar en este tipo de proyectos, siempre se tornan complejas, toda vez que se trabaja con grupos de escasos recur

sos o demandantes de empleo que ya establecidos - se convierten en presión social para el propio municipio, al no permitir el cobro de cuotas de recuperación de inversión actualizadas y necesarias, apoyándose en el peso político que representan ante la comunidad por la función que desempeñan en la economía del municipio.

Adicionalmente, las deudas que se contraen para - la construcción de mercados se trasladan de administración a administración y el elevado costo de los intereses frente a la escasa capacidad de recuperación de los créditos otorgados, se ha convertido en un verdadero problema para la mayoría de los ayuntamientos.

Puede afirmarse, así, que hoy en día es difícil - para una autoridad municipal enfrentar con sus -- propios recursos el proyecto de edificación de un mercado, por lo que se advierte una transición en esta materia, convirtiendo al municipio en promotor tanto de la inversión privada como de los potenciales locatarios para la organización de un - proyecto autofinanciable y de segura recuperación, donde el sujeto de crédito ya no sea el propio municipio sino directamente el futuro locatario.

Además, los mercados requieren para su buen funcionamiento de una serie de servicios como son -- agua, limpia, drenaje, vigilancia y alumbrado, -- que le corresponde prestar a la autoridad municipal. En este marco, los ayuntamientos cobran derechos que por lo general no son suficientes para cubrir los gastos de los citados servicios.

Debe señalarse, por último, que en la actualidad -- la mayoría de los municipios no cuentan con el reglamento respectivo que regule su administración, organización, instalaciones, servicio, horario, -- etc.

Panteones:

El servicio de panteones está íntimamente ligado -- a la tradición popular de los municipios. Los cementerios, a pesar de la función que representan, son en algunos casos sinónimos de olvido y múltiples irregularidades, siendo frecuente el establecimiento de comercio desorganizado en algunas épocas del año.

En este sentido, nuevas técnicas y hábitos sociales han venido a sustituir su manejo y administración, encontrándose al igual que otros servicios--

públicos municipales en una transición en la que, salvaguardando los intereses de las clases más -- desprotegidas, se busca eficiencia y orden.

Así, los créditos para la realización de proyec-- tos de panteones también encuentran nuevos cauces al preferirse que los particulares incurrieren en este rubro y se adapten a los nuevos requerimientos que implica la modernización de este servicio.

Aunque en la mayoría de los municipios del país -- el mismo es prestado directamente por los ayuntamientos, en las ciudades se observa la tendencia a concesionario a particulares, dándose en varios ayuntamientos del país su complementación con la creación de funerarias municipales que brindan un apoyo de asistencia social a las clases más necesitadas.

Rastros:

El servicio de rastros es administrado directamen-- te por los propios ayuntamientos o por concesión a los particulares, siendo de especial importan-- cia los derechos que aquel cobra por concepto de matanza. Estos derechos, que son establecidos -- por los congresos locales, en ocasiones son muy --

bajos y no están actualizados ni clasificados adecuadamente de acuerdo a la demanda de la zona, lo que representa una recaudación mínima de ingresos para la autoridad municipal.

Los rastros se clasifican de acuerdo al tipo de actividad que realizan, su equipamiento y finalidad para la que fueron creados, siendo los más comunes los Tipo de Inversión Federal (tif) y los Tipo Inspección de la Secretaría de Salud (tss). Los primeros, además de prestar los servicios básicos permiten una industrialización de los productos derivados de la carne.

La creación de nuevos rastros, por otro lado, presenta de origen la dificultad que entraña que los particulares para incursionar en estos proyectos exigen tasas de recuperación atractivas, lo cual se complica con la definición del congreso local sobre el establecimiento de derechos por matanza. Además, las normas técnicas de salubridad e higiene imponen costos crecientes para su cumplimiento.

Por otra parte, el ayuntamiento se ve obligado a proporcionar servicios colaterales para la eficiente prestación del servicio, y aún cuando desempeña funciones de autoridad fiscal, lo recauda

do por tal concepto no permite cumplir con las - necesidades que impone el servicio.

Además, el impacto social de este servicio, así - como sus implicaciones en materia sanitaria, obli - gan al ayuntamiento a ejercer un estricto control sobre el funcionamiento y operación de los ras-- - tros y a contar con un personal especializado y - bien organizado para cumplir correctamente sus ta - reas.

Sin embargo, el principal problema es la matanza - incontrolada, que significa una fuerte pérdida de probables ingresos así como un nulo control sani - tario.

Calles, Parques y Jardines:

Una de las formas de apoyo para el desarrollo ur - bano municipal es el servicio público de calles, - contemplando el trazo, diseño y alineación de las vías de acceso y tránsito que integran el sistema de vialidad y tráfico de vehículos y peatones, -- además de su construcción, mantenimiento, amplia - ción y embellecimiento de acuerdo a las necesida - de cada comunidad.

A este servicio se suman las obras de guarnicio--
nes y banquetas, mochuelos, empedrados y edifica--
ción de glorietas y rotondas, permanentemente viñ
culadas con un sistema integral de planeación ur--
bana.

De este modo, el trazo y pavimentación de calles,
que pueden considerarse como una obra pequeña o -
secundaria, es el esquema inicial del desarrollo--
integral de un municipio al tener que vincularse--
en su planeación con tareas de uso de suelo, orna
tos y forestación, zonas de abasto, recreación, -
escolares y laborales.

Dentro del servicio de calles está incorporada la
definición de la nomenclatura y numeración de ca--
lles y casas, la cual representa uno de los pro--
blemas cotidianos a que se enfrenta la autoridad--
municipal y que demanda promover una mayor colabo
ración vecinal.

Los parques y jardines, por otro lado, permiten -
a las localidades contar con áreas verdes o cen--
tros de esparcimiento y convivencia social, cons--
tituyendo el centro cívico y punto de cohesión de
las comunidades.

Seguridad Pública y Tránsito:

Este servicio tiene que ver con los valores más -
preciados de la ciudadanía, como son la libertad,
la integridad y el patrimonio. En las capitales-
de las entidades federativas le corresponde pres-
tarlo al gobierno del Estado, aunque frecuentemen-
te también lo presta en otros municipios debido a
la incapacidad técnica y administrativa de estos-
últimos, observándose con frecuencia, además, que
los municipios no tienen la capacidad para organi-
zar, equipar, reclutar, adiestrar y remunerar a -
los cuerpos de seguridad pública municipal y trán-
sito, por lo que en algunos casos aquel lo presta
en forma paralela.

En la vida municipal la seguridad pública ha in--
corporado importantes compromisos, como la preven-
ción de la delincuencia y el uso de drogas, hacién-
dose necesario fomentar una mayor participación -
de la comunidad para mejorar el servicio en todos
sus aspectos. A la fecha existen en varios muni-
cipios consejos municipales de seguridad pública,
además de los Consejos Estatales que funcionan en
las 31 entidades federativas.

Las facultades derivadas del servicio de tránsito, por otro lado, representan un importante factor para vincular la política de desarrollo urbano con sistemas de transporte y vialidad necesarios para intercomunicar distintas zonas e indispensables para lograr el desarrollo integral de todo municipio.

En la mayoría de los Estados el servicio de tránsito sigue bajo el mando de la autoridad Estatal, a excepción de los Estados de Nuevo León, Zacatecas y recientemente Tamaulipas. En este sentido, debe agregarse que se registran más avances en la entrega de sistemas de Seguridad Pública a pesar de que estos dos servicios en su práctica cotidiana operan en forma simultánea.

De los servicios públicos municipales aquí analizados, observamos que los indicadores nacionales de la cobertura poblacional ponen de manifiesto que pese a los grandes esfuerzos de las instancias de gobierno, existe un rezago sustancial en su prestación, sobre todo en los municipios que presentan elevados índices de dispersión poblacional, haciendo poco rentable la introducción de los mismos. El reverso de la moneda lo cons-

tituye la tendencia hacia las enormes concentra--
ciones urbanas, la cual, dado su ritmo de creci--
miento, genera una acentuada demanda, también fue
ra del alcance de las capacidades municipales.

FINALMENTE, DEBEMOS DESTACAR LO QUE ESTABLECE LA PAR--
TE FINAL DE LA FRACCIÓN III DEL 115 CONSTITUCIONAL, EN EL SEN--
TIDO DE QUE LOS MUNICIPIOS DE UN MISMO ESTADO, PREVIO ACUERDO
ENTRE SUS AYUNTAMIENTOS Y CON SUJECIÓN A LA LEY, PODRÁN COOR--
DINARSE Y ASOCIARSE PARA LA MÁ S EFICAZ PRESTACIÓN DE LOS SER--
VICIOS PÚBLICOS QUE LES CORRESPONDEN. EL PRECEDENTE DE ESTA--
ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS, SEGURAMENTE SE ENCUENTRA EN LOS LLA--
MADOS *syndicats de communes* DEL DERECHO FRANCÉS. ESTE TIPO DE -
ASOCIACIONES COMUNALES SON DE ENORME UTILIDAD PRÁCTICA, SOBRE
TODO EN MUNICIPIOS URBANOS COLINDANTES O ASENTADOS EN ÁREAS -
GEOGRÁFICAS COMPARTIDAS.

4. NECESIDAD DE UNA CLASIFICACION TIPOLOGICA DE LOS MUNICI-- PIOS MEXICANOS EN TORNO A SUS SERVICIOS PUBLICOS.

LA MARCADA DIFERENCIA QUE EXISTE ENTRE LOS MUNICIPIOS
MEXICANOS, EN SUS ASPECTOS DEMOGRÁFICOS, ECONÓMICOS, TERRITO--
RIALES Y DE DESARROLLO, HACEN NECESARIA UNA CLASIFICACIÓN TI--
POLÓGICA, QUE LOS AGRUPE DE ACUERDO A SUS NECESIDADES Y, CON--

SIGUIENTEMENTE, LOS SERVICIOS QUE DEBEN CUBRIR.

SE HAN PROPUESTO VARIAS FORMAS DE CLASIFICACIÓN, COMO ES LA DE JOSÉ DOSAL DE LA VEGA, QUIEN LA DETALLA EN:

- A) MUNICIPIOS URBANOS
- B) MUNICIPIOS EN PROCESO DE TRANSICIÓN
- C) MUNICIPIOS RURALES
- D) MUNICIPIOS MARGINADOS (10)

OTRA MUY DIFUNDIRA, A LA QUE NOS AFILIAMOS, ES LA QUE APARECE EN EL "MANUAL DE ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL", EDITADO EN 1981 POR LA ENTONCES COORDINACIÓN GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. CLASIFICA LOS MUNICIPIOS EN: A) METROPOLITANOS; B) URBANOS; C) SEMI-URBANOS; Y, D) RURALES.

DADO EL INTERÉS DEL TEMA, DESGLOSAMOS ALGUNOS ASPECTOS CORRELATIVOS:

a) Municipios Metropolitanos.

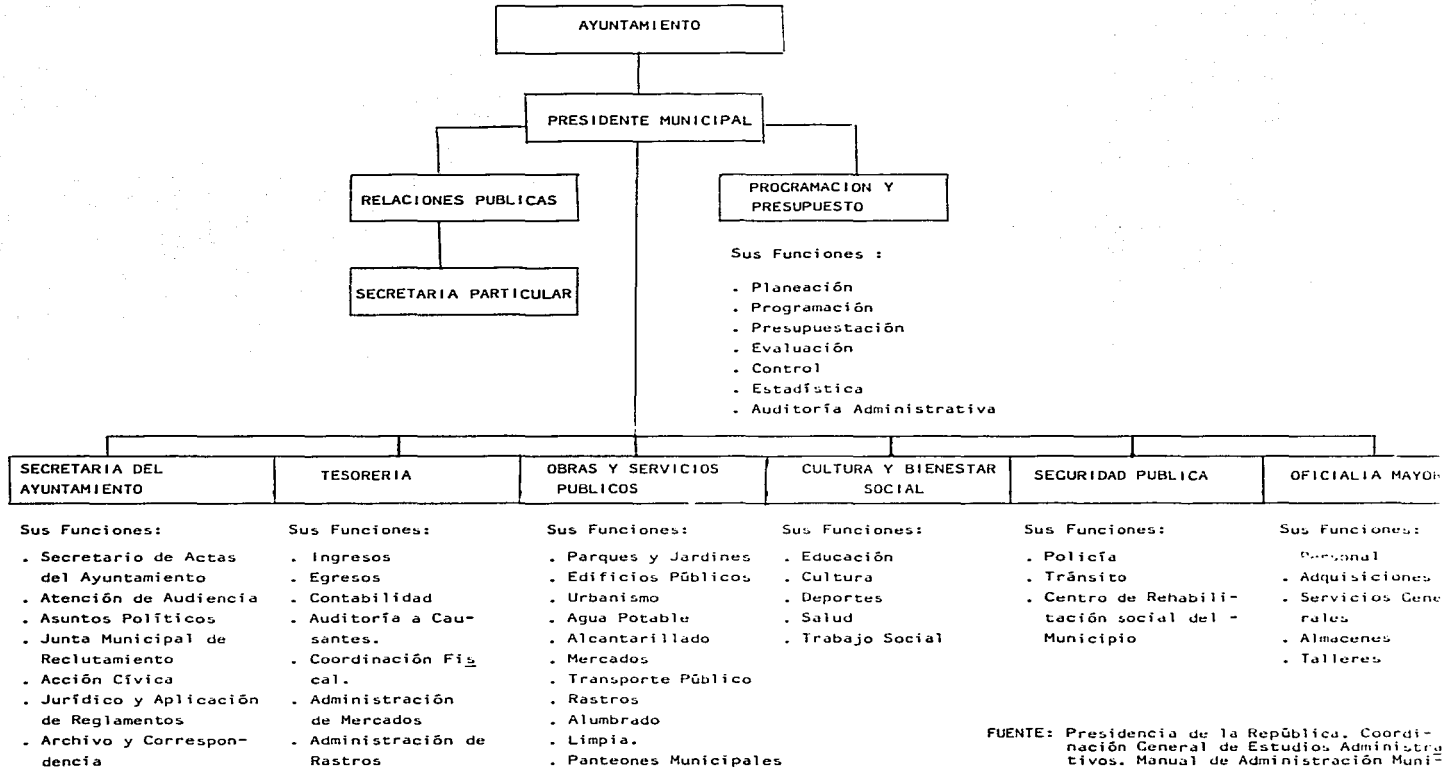
Las características de los municipios calificados como metropolitanos son entre otras, las siguientes:

(10) Dosal de la Vega, José.- Las contribuciones de mejoras, el municipio y sus trabajadores, en Memoria del Primer Congreso de Derecho Burocrático. México, 1980;p. 263.

Cuentan con más de 300,000 habitantes; sus actividades económicas comprenden las ramas del comercio, la industria, el turismo y los servicios en general, así como también la agricultura y la ganadería tecnificadas; en cuanto a servicios educativos se refiere, cuentan con instituciones de enseñanza en todos sus niveles hasta posgrado. Así como con bibliotecas con servicio especializado. Asimismo proporcionan todos los servicios públicos. Sus ingresos, para efecto de presupuestación anual, se calculan en cifras muy elevadas. El asentamiento de su población se localiza en grandes concentraciones urbanas, así como en poblados importantes.

EN EL CUADRO ANEXO APARECE EL ESQUEMA ORGANIZATIVO -
QUE SE PROPONE PARA ESTE TIPO DE MUNICIPIOS METROPOLITANOS.

**PROYECTO DE ORGANIZACION FUNCIONAL PARA MUNICIPIOS CON
CARACTERISTICAS METROPOLITANAS**



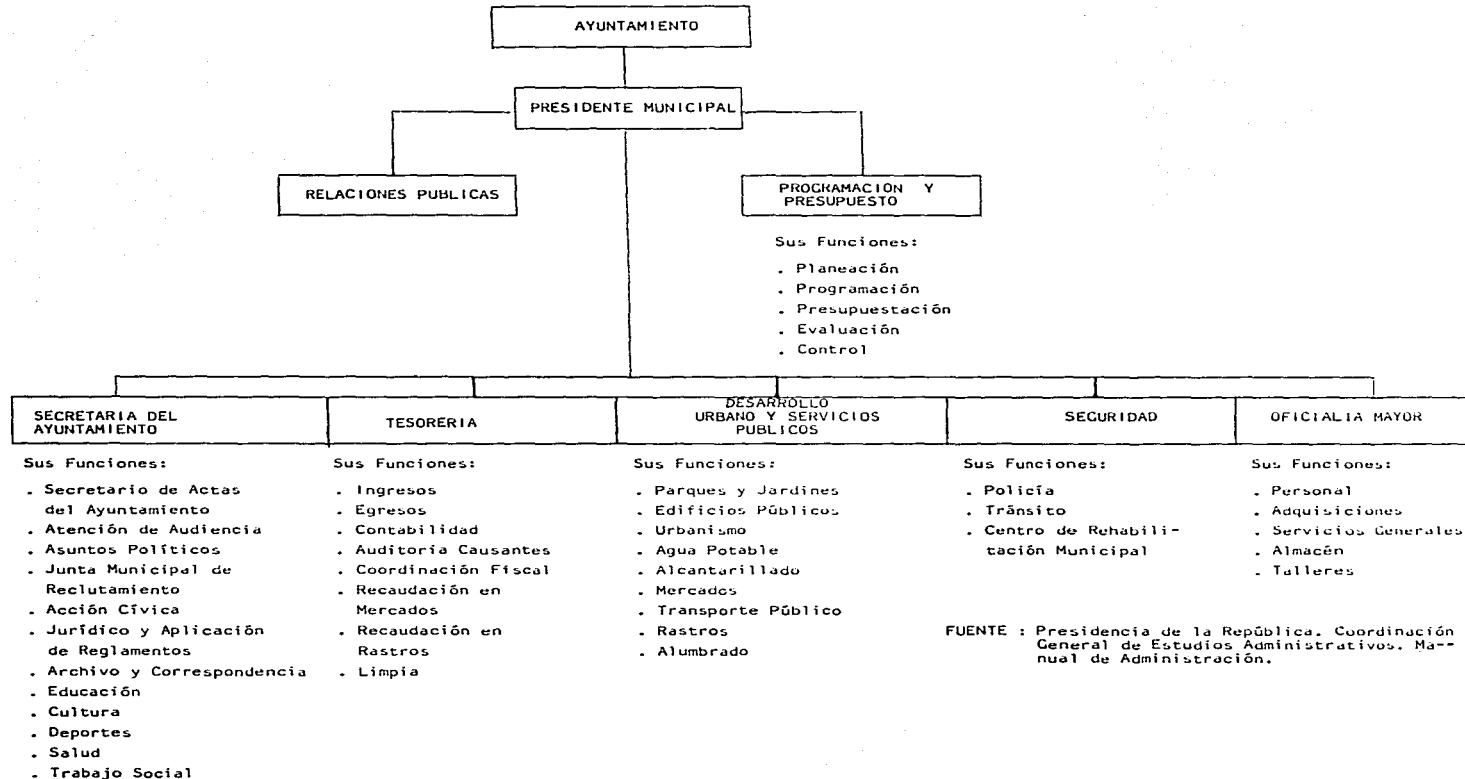
b) Municipios Urbanos.

Las características que distinguen al Municipio Urbano son las siguientes:

Tiene entre 60,000 y 300,000 habitantes; sus principales actividades económicas comprenden: la agricultura tecnificada, la mediana industria, el comercio, el turismo, entre otras. En cuanto a los servicios educativos que proporciona, alcanzan generalmente hasta los niveles medio básico (secundarias o sus equivalentes) y, en algunos casos, escuelas profesionales (estudios universitarios y tecnológicos, entre otros). Cuenta con todos los servicios públicos, tales como: agua potable, energía eléctrica, drenaje, pavimentación de calles, limpia, parques y jardines, auditorios, centros deportivos, rastros, mercados, transporte urbano, entre otros; por lo que a su ejercicio presupuestal se refiere, se calcula en cifras significativas. El agrupamiento de su población se caracteriza por estar localizado en más de dos comunidades importantes y poblados regulares.

TAMBIÉN EN CUADRO ANEXO APARECE EL MODELO ORGANIZATIVO DE ESTE TIPO DE MUNICIPIOS.

**PROYECTO DE ORGANIZACION FUNCIONAL PARA MUNICIPIOS
CON CARACTERISTICAS URBANAS**



c) Municipios Semiurbanos.

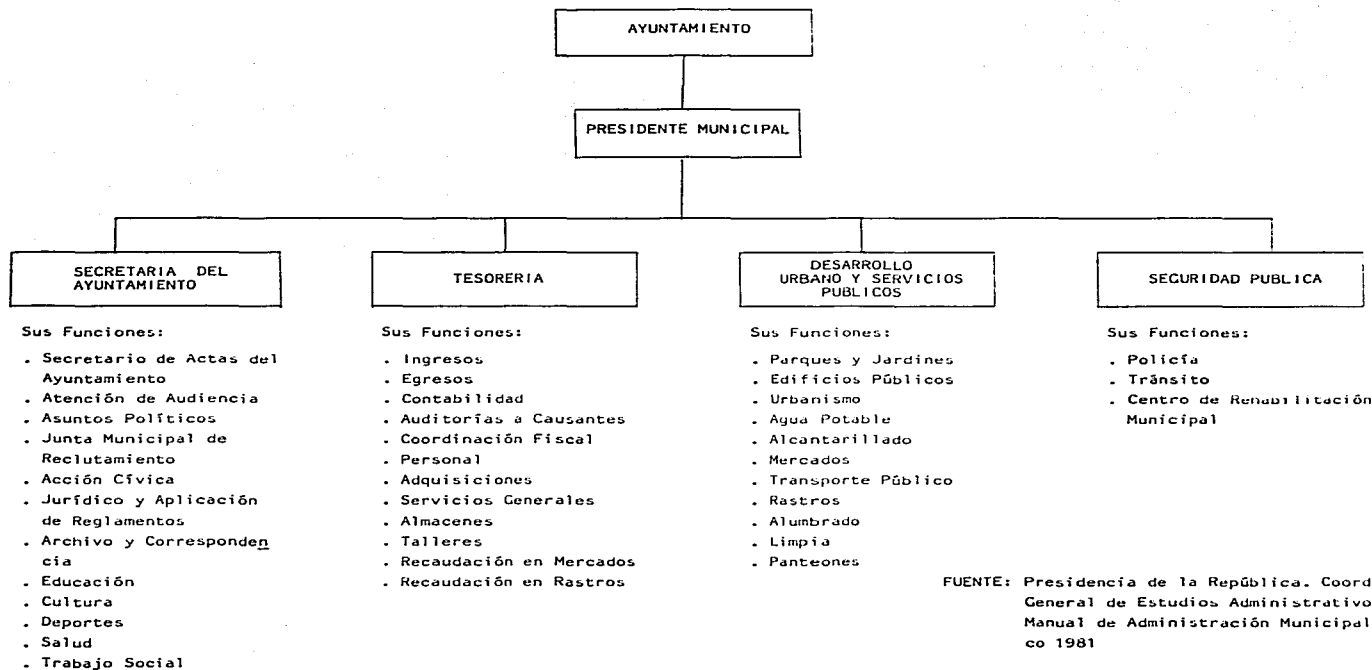
El Municipio Semiurbano tiene las siguientes características:

Su población va de los 30,000 a los 60,000 habitantes; sus principales actividades económicas pueden ser la agricultura, la ganadería, el comercio y la pequeña industria; los servicios educativos que se proporcionan son hasta escuelas secundarias; los principales servicios públicos que proporcionan son: agua potable, alumbrado, rastro, mercado, panteón, limpia y en algunos casos drenaje; sus presupuestos anuales son de cifras intermedias. Sus asentamientos humanos están distribuidos en pequeñas comunidades dispersas y una comunidad importante, casi siempre la Cabecera Municipal.

EN SEGUIDA APARECE EL CUADRO GRÁFICO, EN QUE SE DETALLA LA ORGANIZACIÓN PROPUESTA PARA ESTE TIPO DE MUNICIPIOS SEMI URBANOS.

**PROYECTO DE ORGANIZACION FUNCIONAL PARA MUNICIPIOS
CON CARACTERISTICAS SEMIURBANAS**

710

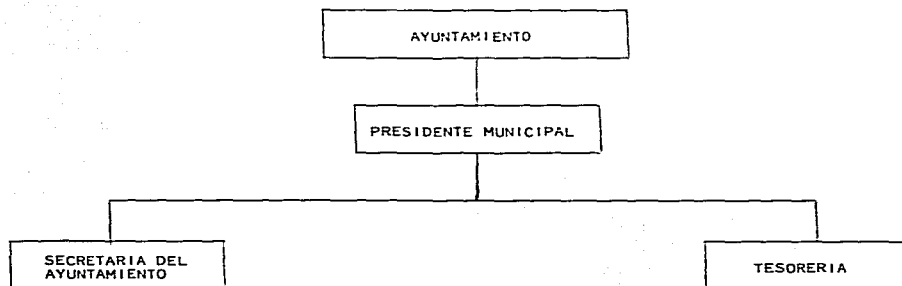


d) Municipios Rurales.

Las principales características del Municipio Rural, atendiendo a las variables previamente mencionadas, son las siguientes: población menor de 30,000 habitantes; servicios públicos con que cuenta: agua potable y alumbrado en algunos casos; las principales actividades económicas que se desarrollan se refieren a agricultura, ganadería, pesca y minería, todas en pequeña escala; los servicios educativos con que cuenta son escuelas primarias; sus presupuestos anuales son notablemente exigüos. Sus asentamientos humanos están constituidos por pequeñas comunidades dispersas en el territorio municipal.

DE IGUAL FORMA, EN SEGUIDA APARECE EL MODELO DE ORGANIGRAMA PROPUESTO PARA LOS MUNICIPIOS DE CARACTERÍSTICAS RURALES.

**PROYECTO DE ORGANIZACION FUNCIONAL PARA MUNICIPIOS
CON CARACRTERISTICAS RURALES**



Sus Funciones:

- . Secretario de Actas del Ayuntamiento
- . Atención de Audiencia
- . Asuntos Políticos
- . Junta Municipal de Reclutamiento
- . Acción Cívica
- . Jurídico y Aplicación de Reglamentos
- . Archivo y Correspondencia
- . Educación, Cultura y Deporte
- . Salud
- . Trabajo Social
- . Panteones
- . Limpia
- . Seguridad Pública
- . Centro de Rehabilitación Municipal
- . Desarrollo Urbano

Sus Funciones:

- . Ingresos
- . Egresos
- . Contabilidad
- . Auditoría a Causantes
- . Coordinación Fiscal
- . Personal
- . Adquisiciones
- . Servicios Generales
- . Almacenes
- . Inventarios
- . Mercados
- . Rastros
- . Edificios Públicos

FUENTE: Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. - - - Manual de Administración Municipal. México 1981.

5.- DIVERSAS FORMAS DE PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.

EN GENERAL, SE ADMITE QUE LOS SERVICIOS PÚBLICOS A CARGO DEL ESTADO, EN SUS TRES NIVELES DE GOBIERNO: FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL, PUEDEN PRESTARSE YA DE MANERA DIRECTA O DE FORMA INDIRECTA.

EN EL PRIMER CASO, EN NUESTRA MATERIA, CORRESPONDE AL MUNICIPIO POR CONDUCTO DE SUS PROPIOS ÓRGANOS, LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO, SIN LA INTERVENCIÓN DE OTRAS PERSONAS O INSTITUCIONES.

LA FORMA INDIRECTA DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS ADOPTA DIVERSAS MANERAS, COMO: CONCESIÓN, COLABORACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN O ARRENDAMIENTO.

DE ELLAS LA FORMA MÁS USUAL ES LA CONCESIÓN, POR VIRTUD DE LA CUAL LOS PARTICULARES, MEDIANTE EL ACUERDO LEGAL RESPECTIVO, PUEDEN PRESTAR ALGUNOS SERVICIOS PÚBLICOS, DESDE LUEGO BAJO LA SUPERVISIÓN DEL MUNICIPIO.

ALGUNOS ESTADOS, COMO ES EL CASO DE SONORA, CUENTAN CON UNA LEY QUE REGULA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES *, EN DONDE SE ESTABLECEN LAS CARACTERÍSTICAS Y CONDICIONES DE LA CONCESIÓN.

LAS LEYES ORGÁNICAS MUNICIPALES TAMBIÉN REGLAMENTAN ALGUNOS ASPECTOS DE LA CONCESIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS. POR EJEMPLO PROHIBIENDO LA CONCESIÓN DE ALGUNOS DE ELLOS COMO EL DE AGUA POTABLE O SEGURIDAD PÚBLICA.

OTRA FORMA FRECUENTE EN LOS MUNICIPIOS ES LA DE COLABORACIÓN, QUE SE SUELE LLEVAR A CABO CON LAS AGRUPACIONES DE VECINOS O CON OTRAS CORPORACIONES CIVILES INTEGRANTES DE LA SOCIEDAD MUNICIPAL.

EN LOS MUNICIPIOS URBANOS Y METROPOLITANOS ENCONTRAMOS TAMBIÉN ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS PARA-MUNICPALES, QUE TIENEN COMO FINALIDAD LA PRESTACIÓN DE DIVERSOS SERVICIOS, COMO TRANSPORTE PÚBLICO, PANTEONES, CENTROS DEPORTIVOS, ETC. DICHOS ORGANISMOS PERTENECEN AL PROPIO MUNICIPIO Y SOLAMENTE POR CUESTIONES DE OPORTUNIDAD O CAPACIDAD TÉCNICA SE DESCENTRALIZAN EN ESAS ORGANIZACIONES.

* Ley 104 del Estado de Sonora del 6 de agosto de 1987.

6. LA LLAMADA "MUNICIPALIZACIÓN" DE SERVICIOS PÚBLICOS.

CON GRAN FRECUENCIA SE UTILIZA EL TÉRMINO "MUNICIPALIZACIÓN" DE SERVICIOS PÚBLICOS. SE USA EL CONCEPTO GENERALMENTE EN UNA ACEPCIÓN COMÚN Y NO TÉCNICA Y JURÍDICA. DE ESTA MANERA SE ALUDE POR MUNICIPALIZACIÓN AL PROCESO ADMINISTRATIVO-MEDIANTE EL CUAL EL ESTADO (NO SOLAMENTE EL MUNICIPIO) SE - - HACE CARGO DE MANERA DIRECTA DE LA PRESTACIÓN DE ALGÚN SERVICIO PÚBLICO EN MANOS DE PARTICULARES.

TÉCNICAMENTE EL VOCABLO SIGNIFICARÍA QUE LA ACCIÓN DE MUNICIPALIZAR SE ATRIBUIRÍA SOLO AL MUNICIPIO, COSA QUE NO ES ASÍ. LA FEDERACIÓN, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS O EL DISTRITO-FEDERAL "MUNICIPALIZAN" SERVICIOS PÚBLICOS, CUANDO LAS EXIGENCIAS SOCIALES LO DEMANDAN. EL VOCABLO, Y EL FENÓMENO QUE IMPLICA, SON SOLAMENTE REMINISCENCIAS DE ÉPOCAS ANTERIORES, EN LAS QUE CASI TODO TIPO DE SERVICIOS PÚBLICOS LOS CUMPLÍA LA - CORPORACIÓN MUNICIPAL.

CAPITULO XVII

PLANEACION, URBANISMO Y ECOLOGIA MUNICIPALES

SUMARIO

1.- El municipio y la planeación; 2.- Los Asentamientos humanos y el municipio; 3.- Los fenómenos de conurbación y el municipio; 4.- Facultades en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente; 5.- Organos de auxilio en la planeación del desarrollo municipal: a) Los órganos de participación comunitaria; b) Comités de manzana; c) Asociaciones de colonos; d) Juntas de vecinos; e) Los consejos de colaboración municipal; f) Comités de desarrollo; g) Juntas para el progreso y bienestar; h) Los movimientos urbanos populares.

1. EL MUNICIPIO Y LA PLANEACION.

CORRESPONDE AL ESTADO DETERMINAR LOS GRANDES OBJETIVOS POLÍTICOS Y ECONÓMICOS DE LA SOCIEDAD, DISPONIENDO, ADEMÁS, DE LOS MEDIOS POLÍTICOS-ADMINISTRATIVOS PARA LA REALIZACIÓN DE AQUÉLLOS. ASÍ ORDENA Y VIGILA LA CONFIGURACIÓN SISTEMÁTICA DE ACCIONES CONSIDERADAS POSIBLES, NECESARIAS Y DESEABLES, DENTRO DE UN PROYECTO DE DESARROLLO NACIONAL Y LOS PLASMA EN NORMAS JURÍDICAS.

AHORA BIEN, ENTENDIENDO QUE EL ESTADO MEXICANO ESTÁ COMPUESTO POR TRES ÁMBITOS POLÍTICOS, QUE INTEGRAN TRES NIVELES DE GOBIERNO: FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL; LA RECTORÍA DE LA PLA-

NEACIÓN Y EL DESARROLLO, SE EJERCE A TRAVÉS DE ESOS TRES ESTADIOS DEL PODER, CON LAS MODALIDADES ESTABLECIDAS EN LA PROPIA - CONSTITUCIÓN Y DEMÁS LEYES O REGLAMENTOS DE LA MATERIA.

EN SUMA, CORRESPONDE LA DEFINICIÓN PRIMERA Y LA FIJACIÓN DE LAS METAS AL ALCANZAR TANTO EN LO POLÍTICO COMO EN LO ADMINISTRATIVO, A LA FEDERACIÓN, COMO REPRESENTANTE GENERAL DEL INTERÉS NACIONAL. SIN EMBARGO, LA RECTORÍA DEL ESTADO QUE SEÑALA LA CONSTITUCIÓN, NO ES CENTRALIZACIÓN, SINO AL CONTRARIO, CONJUNCIÓN Y COMPLEMENTACIÓN DE ESFUERZOS CON LOS OTROS NIVELES DE GOBIERNO QUE SON LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS.

CORRESPONDE A LA LEY DE PLANEACIÓN, (*) COMO INSTRUMENTO RECTOR, PROMOVER EL FORTALECIMIENTO DEL PACTO FEDERAL MEDIANTE LA REGULACIÓN DE UN DESARROLLO EQUILIBRADO DEL PAÍS, A TRAVÉS DE CONCERTACIONES CON LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y CON LOS MUNICIPIOS. DICHA LEY ATRIBUYE AL MUNICIPIO UN PAPEL PROTAGÓNICO EN LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO, EN TAL VIRTUD EL SUSODICHO INSTRUMENTO LEGAL DA PIE PARA QUE, EN CONSONANCIA JURÍDICA CON EL MISMO, SE CONFORME LO QUE AQUÍ HEMOS LLAMADO EL "DERECHO DE LA PLANEACIÓN",

INSISTIMOS EN AFIRMAR LA TENDENCIA DE UN ESTADO SOCIAL DE DERECHO QUE PLASMA NUESTRA LEY FUNDAMENTAL, POR ENDE, EL ARTÍCULO

(*) La Ley de Planeación se publicó en el Diario Oficial del 5 de enero de 1983.

LO 25 (*), SIGUIENDO ESA LÍNEA ESPECÍFICA, DETERMINA LAS FINALIDADES QUE EL DESARROLLO DEBE TENER EN NUESTRA SOCIEDAD, ASÍ COMO LA INTERVENCIÓN QUE AL ESTADO LE COMPETE EN ESTE PROCESO DE TRANSFORMACIÓN Y CAMBIO SOCIAL.

EN SÍNTESIS, EL ARTÍCULO 25 DEFINE:

A) QUE LA RECTORÍA DEL DESARROLLO NACIONAL CORRESPONDE A -- AL ESTADO, EL QUE PLANEARÁ, CONDUCIRÁ, COORDINARÁ Y ORIENTARÁ -- LA ACTIVIDAD ECONÓMICA NACIONAL.

B) QUE TAL DESARROLLO DEBERÁ SER INTEGRAL, TENDIENTE A -- FORTALECER LA SOBERANÍA NACIONAL Y EL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO DEL -- PAÍS.

C) QUE EL FIN ÚLTIMO DE ESTE PROCESO SOCIAL HABRÁ DE SER EL LOGRO PLENO DEL EJERCICIO DE LA LIBERTAD Y LA DIGNIDAD DE -- LOS INDIVIDUOS, GRUPOS Y CLASES SOCIALES.

D) QUE A LAS TAREAS DEL DESARROLLO NACIONAL HABRÁN DE -- CONCURRIR EL SECTOR PÚBLICO, EL SECTOR SOCIAL Y EL SECTOR PRIVA DO; QUEDANDO EN MANOS DEL PRIMERO DE ELLOS LAS ÁREAS ESTRATÉGICAS QUE AL EFECTO SEÑALA LA PROPIA CONSTITUCIÓN EN EL ARTÍCULO- 28.

(*) Las modificaciones al artículo 25 Constitucional, como base de la planeación aparecen en el Diario Oficial del 3 de febrero de 1983.

D) QUE, EN GENERAL, SE ESTABLECERÁN EN LA LEY LOS PRINCIPIOS QUE VIGORICEN LA ECONOMÍA MIXTA DEL ESTADO MEXICANO; APOYANDO AL SECTOR SOCIAL, ASÍ COMO AL SECTOR PRIVADO EN SUS TAREAS ECONÓMICAS Y EN SUS ÁREAS RESPECTIVAS DE ACCIÓN.

A SU VEZ, LA PROPIA CONSTITUCIÓN EN SU ARTÍCULO 26, PÁRRAFO 30. DA LA BASE PARA QUE EL EJECUTIVO FEDERAL COORDINE, MEDIANTE CONVENIOS CON LOS GOBIERNOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, LAS ACCIONES A REALIZAR PARA INTEGRAR UN SISTEMA DE PLANEACIÓN-DEMOCRÁTICA DEL DESARROLLO NACIONAL. SISTEMA ESTE QUE IMPLICA LA PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS.

EL INSTRUMENTO PRÁCTICO CON EL QUE SE ACTÚA EN ESTA MATERIA, SON LOS CONVENIOS UNICOS DE DESARROLLO. SIRVIÉNDOLE DE -- MARCO REFERENCIAL NORMATIVO, EN ESTA MATERIA, LA LEY DE PLANEACIÓN. EL CITADO ORDENAMIENTO NO OLVIDA LA IMPORTANCIA QUE EN ESTOS PROCESOS TIENE EL MUNICIPIO Y EN ESA VIRTUD, EL SEGUNDO -- DE SUS ARTÍCULOS, EN SU FRACC. V, SEÑALA COMO OBJETIVO:

"El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre para lograr un desarrollo equilibrado del país promoviendo la descentralización de la vida nacional."

EL CAPÍTULO VI DE LA LEY DE PLANEACIÓN, ESTABLECE QUE EL EJECUTIVO FEDERAL PODRÁ REALIZAR LAS ACCIONES PREVISTAS EN EL --

PLAN, A TRAVÉS DE LA CONCERTACIÓN DE ACCIONES CON LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y, POR CONSECUENCIA, CON UN PAPEL ACTIVO DE LOS MUNICIPIOS. EN MUCHAS OTRAS PARTES DE LA LEY DE REFERENCIA, DIRECTA O INDIRECTAMENTE, SE CITA AL MUNICIPIO Y EL PAPEL QUE ÉSTE DEBE JUGAR EN LA PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA PARA LOGRAR EL DESARROLLO NACIONAL; RESALTANDO LA INDUDABLE IMPORTANCIA QUE A LA INSTITUCIÓN MUNICIPAL SE LE ESTÁ OTORGANDO, TANTO EN LA CONSTITUCIÓN, COMO EN LAS LEYES ORDINARIAS SOBRE ESTA MATERIA.

EN ESE MISMO ORDEN DE IDEAS, SE HAN ESTABLECIDO ORDENAMIENTOS LEGALES INTERNOS DE LOS ESTADOS, COMO LEYES ESTATALES DE PLANEACIÓN, LEYES DE COORDINACIÓN URBANA, ETC.; EN LAS QUE PARTIENDO DE LAS BASES GENERALES QUE ESTABLECE LA CONSTITUCIÓN DEL PAÍS, SE ADICIONAN LAS PARTICULARIDADES QUE CADA UNA DE ESAS REGIONES Y ENTIDADES TIENEN.

POR CUANTO HACE A LOS MUNICIPIOS, AL ESTAR INMERSOS EN LA ESTRUCTURA DE LOS ESTADOS, SE INTEGRAN AL SISTEMA DE PLANEACIÓN REGIONAL, ESTABLECIENDO EN SUS BANDOS Y REGLAMENTOS, MÚLTIPLES-REGLAS QUE HACEN OPERATIVA LA PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA EN SU ÁMBITO COMPETENCIAL.

EN MATERIA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL, AFIRMAMOS QUE EL MUNICIPIO, COMO NIVEL DE GOBIERNO DEL ESTADO MEXICANO, ES PARTICIPANTE ACTIVO EN ESTOS PROCESOS DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA, TODA-

VEZ QUE LA CONSTITUCIÓN, LA LEY DE PLANEACIÓN, Y OTROS MÚLTIPLES INSTRUMENTOS, LE OTORGAN TAL CALIDAD.

QUIZÁ EN NINGÚN OTRO ÁMBITO COMO EN EL MUNICIPAL LA DEMOCRACIA SE MANIFIESTA EN FORMA MÁS DIRECTA. POR LO GENERAL, LAS RELACIONES DE LOS GRUPOS DE LA MUNICIPALIDAD SON PERSONALES, -- ABIERTAS Y DIRECTAS; POR ENDE, LA TOMA DE CONCIENCIA EN LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA ASENTÚA NOTABLEMENTE SUS PERFILES. EL ÁMBITO MUNICIPAL OFRECE, EN ESE SENTIDO, UNA INMEJORABLE PLATAFORMA DE DECISIÓN POLÍTICA Y DE CONSOLIDACIÓN DE LA CONCIENCIA-CIUDADANA SI SE DA UNA PARTICIPACIÓN PLURAL, JUSTA Y EQUILIBRADA A LOS SECTORES VARIOS DEL MUNICIPIO.

ES IMPORTANTE HACER NOTAR QUE LA TOTALIDAD DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS HAN ADAPTADO SU LEGISLACIÓN INTERNA A LOS POSTULADOS QUE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA ESTABLECE EN MATERIA DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA. ASÍ ENCONTRAMOS QUE, YA SEAN EN LAS CONSTITUCIONES LOCALES, EN LAS LEYES ORGÁNICAS MUNICIPALES O EN LAS LEYES ESPECÍFICAS DE PLANEACIÓN, SE CONTEMPLAN INSTRUMENTOS Y MECANISMOS PARA QUE EL MUNICIPIO PARTICIPE COORDINADAMENTE CON EL PROPIO ESTADO AL QUE PERTENECE Y CON LA FEDERACIÓN, EN LAS TAREAS PLANEADORAS PARA LOGRAR EL DESARROLLO NACIONAL.

UN BUEN EJEMPLO DE LA NORMATIVIDAD MUNICIPAL A QUE ME REFIERO ES EL TÍTULO 70. DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE HIDALGO, QUE REGLAMENTA A LOS COMITÉS DE PLANEACIÓN MUNICIPAL. (*)

DENTRO DE ESTE TÍTULO ENCONTRAMOS LOS SIGUIENTES ARTÍCULOS:

Artículo 124. En los 84 Municipios que conforman al Estado de Hidalgo, funcionará un Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM) que estará sujeto a las disposiciones que dicte el Gobernador Constitucional del Estado, a través de la Secretaría de Planeación.

Artículo 125. El Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal, contará con las siguientes atribuciones:

I. Promover y coadyuvar, con la colaboración de los sectores que actúan a nivel local, en la elaboración de planes y programas para el Desarrollo del Municipio, buscando su congruencia con los que formulen los Gobiernos Federal y Estatal;

II. Fomentar la coordinación entre los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal y la Cooperación de los Sectores Social y Empresarial, para la instrumentación a nivel lo-

(*) Periódico Oficial número 52 del 3 de diciembre de 1983, decreto 136.

cal de los planes del Sector Público.

III. Coordinar el control y evaluación de los planes, -- programas y proyectos de desarrollo del Municipio, buscando su adecuación a los que formulan los Gobiernos Federal y Estatal y coadyuvar al oportuno cumplimiento de sus objetivos y metas;

IV. Formular y proponer a los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal programas de inversión, gasto y financiamiento público para el Municipio. Dichas propuestas deberán presentarse a nivel de obras o servicios y claramente jerarquizadas a partir, fundamentalmente de las prioridades señaladas en el Programa de Gobierno;

V. Sugerir a los Gobiernos Federal y Estatal, programas y acciones a concertar, con el propósito de coadyuvar al desarrollo del Municipio. Asimismo evaluar la ejecución de dichos programas y acciones, informando periódicamente a dichos órdenes de Gobierno;

VI. Promover en el Marco de la Alianza para la integración, la celebración de acuerdos de cooperación entre el Sector Público y los Sectores Sociales y Empresarial, que actúen a nivel local, a efecto de que sus acciones concurren al logro de los objetivos del Desarrollo del Municipio;

VII. Promover la Coordinación con otros Comités Municipa

les para coadyuvar en la formulación, instrumentación, -- control y evaluación de planes y programas para el desarrollo de zonas intermunicipales, solicitando la intervención del Gobierno del Estado para tales efectos;

VIII. Fungir como órgano de consulta de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal sobre la situación socioeconómica del Municipio, y

IX. Proponer a los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, medidas de carácter jurídico, administrativo y financiero necesarias para el cumplimiento de las funciones y la consecución de los objetivos del propio Comité.

Artículo 126. El Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal, se integrará de la manera siguiente:

- I. Un coordinador que será el Presidente Municipal;
- II. Un Representante del Consejo de Colaboración Municipal;
- III. Un Secretario Técnico que será el Jefe de la Unidad Productiva;
- IV. Los funcionarios de mayor jerarquía del Ayuntamiento;
- V. Los Titulares de los órganos de las Dependencias del Gobierno del Estado y los representantes de las Entidades de la Administración Pública Federal,

cuyas acciones interesan al desarrollo del Municipio.

Asimismo, se invitará a formar parte del Comité a:

- VI. Los Titulares de las comisiones donde participen - los sectores públicos, Social y Empresarial cuyas acciones interesen al desarrollo socioeconómico -- del Municipio;
- VII. Los Representantes de las organizaciones de empresarios, obreros y campesinos, así como de las sociedades cooperativas que actúen a nivel municipal y que estén debidamente registradas ante las autoridades correspondientes;
- VIII. Los Presidentes de los Comisariados Ejidales;
- IX. Otros representantes de los sectores Social y Privado que el coordinador del Comité estime pertinente, y
- X. Los Diputados Federal y Local en cuyo Distrito - - Electoral se ubica el Municipio.

Artículo 127. El Comité de Planeación contará con el apoyo técnico que en cada caso se convenga con las Entidades de la Administración Pública Federal y Estatal; para su adecuada operación.

EN RESUMEN, EL MUNICIPIO ES SUJETO ACTIVO QUE PARTICIPA - EN LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES LOCALES Y REGIONALES TENDIENTES A LOGRAR UN DESARROLLO MÁS EQUILIBRADO ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS Y LAS PROPIAS COMUNAS. AL EFECTO, TANTO LA LEY GENERAL DE PLANEACIÓN, COMO OTROS ORDENAMIENTOS LOCALES, LE OTORGAN FACULTADES EXPLÍCITAS, QUE DEBERÁ EJERCITAR EL MUNICIPIO DENTRO - DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA.

MÚLTIPLES SON LOS MECANISMOS E INSTRUMENTOS QUE LAS LEGISLACIONES ESTATALES HAN DISEÑADO PARA PROPICIAR LA PARTICIPACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN LAS TAREAS DE PLANEACIÓN, SIEMPRE, EN COORDINACIÓN CON LOS OTROS DOS NIVELES DE GOBIERNO. ÁCTUALMENTE -- EXISTEN MUY VARIADAS FACULTADES DEL MUNICIPIO EN ESTAS TAREAS Y QUEDA TAMBIÉN EN SUS MANOS VELAR POR EL EXACTO CUMPLIMIENTO DE ESAS NORMAS, EN BENEFICIO DE LA PROPIA MUNICIPALIDAD Y, EN ÚLTIMA INSTANCIA, DE LA NACIÓN EN SU CONJUNTO.

2. LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS Y EL MUNICIPIO.

EL FENÓMENO DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN UN PAÍS COMO MÉXICO ES DE MAGNITUD EXTRAORDINARIA: CONTROVERSIAS SOBRE TENENCIA DE LA TIERRA; ENCARECIMIENTO E INSUFICIENCIA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS; VIVIENDAS ESCASAS Y CARENTES DE LAS CONDICIONES MÍNIMAS DE SEGURIDAD Y DECORO; CONTAMINACIÓN AMBIENTAL; DES

BORDAMIENTO INCONTROLADO DE LA POBLACIÓN; CRECIENTE ESPECULACIÓN CON LA TIERRA; PROLIFERACIÓN DE CIUDADES PERDIDAS Y CINTURONES DE MISERIA; DEGRADACIÓN DE LA CONVIVENCIA SOCIAL; PÉRDIDA DE ENERGÍAS Y HORAS HUMANAS POR INEFICACES SISTEMAS VIALES; ESTOS SON, ENTRE OTROS MÁS, ALGUNOS DE LOS EFECTOS DE LA FALTA DE PLANEACIÓN EN LOS PROCESOS URBANOS DEL PAÍS.

EL AMPLIO DESPLAZAMIENTO MASIVO DE LA POBLACIÓN HACIA LAS CIUDADES NO HA REPRESENTADO UNA SOLUCIÓN; AL CONTRARIO, HOY PADECEMOS DESEMPLEO Y SUBEMPLEO EN LOS CENTROS URBANOS, PROPICIÁNDOSE AÚN MÁS LA MARGINACIÓN DE GRANDES GRUPOS SOCIALES QUE HAN CAMBIADO LA POBREZA RURAL POR LA MISERIA URBANA. ÉSTO ES ASÍ, PUES MIENTRAS QUE UNA DE LAS CARACTERÍSTICAS DEL DESARROLLO DE LAS GRANDES CIUDADES DEL MUNDO INDUSTRIALIZADO FUE EL CRECIMIENTO NATURAL DEL SECTOR TERCIARIO, ES DECIR, DE LOS SERVICIOS; EN NUESTRO PAÍS, Y EN LAS PRINCIPALES CIUDADES DE AMÉRICA LATINA Y DEL RESTO DEL TERCER MUNDO, ESTE SECTOR APARECE SIN VERDADERO SUSTENTO.

EL CRECIMIENTO DRAMÁTICO DE LA POBLACIÓN EN LA CIUDAD DE MÉXICO, QUE LLEGA AL 5.5%; Y EL DE LOS MUNICIPIOS DE GUADALAJARA Y MONTERREY, DONDE LA EXPANSIÓN TIENE UN RITMO DEL 7% Y 7.5% ANUAL, RESPECTIVAMENTE; APENAS GUARDA PROPORCIÓN CON EL HECHO -- AÚN MÁS INQUIETANTE DE QUE CIENTOS DE CIUDADES PERDIDAS QUE RODEAN AL DISTRITO FEDERAL INCREMENTAN SU POBLACIÓN EN TASAS QUE

VAN DEL 10 AL 24% ANUAL.

SI EN OTROS TIEMPOS EL ACCESO A LAS CIUDADES REPRESENTÓ - UN ASCENSO HACIA LA LIBERTAD Y AL MEJORAMIENTO DE LA EXISTENCIA, EN LA ACTUALIDAD EL TRÁNSITO DEL CAMPO A LA VIDA URBANA, A ESAVIDA DEGRADADA DE LOS CINTURONES DE MISERIA, REVELA UNA CRISIS- EN LA CIVILIZACIÓN Y EN LA CONVIVENCIA SOCIAL Y UNA GRAVE DES-- VIACIÓN EN EL PROYECTO NACIONAL ESBOZADO POR EL CONSTITUYENTE - DE 1917.

ES EVIDENTE QUE EN EL MUNDO INDUSTRIALIZADO EL CRECIMIENTO DE LAS CIUDADES FUE RESULTADO DE LA ATRACCIÓN QUE ELLAS EJERCIERON SOBRE LOS HABITANTES DEL CAMPO, POR OFRECER MEJORES CONDI- CIONES DE VIDA; EN NUESTRO PAÍS ESA ATRACCIÓN, SIENDO CIERTA, - ES RELATIVA Y, EN CAMBIO, LO QUE OPERA ES FUNDAMENTALMENTE EL - RECHAZO, LA EXPULSIÓN DE LOS SITIOS DE ORIGEN, POR LA FALTA DE- OPORTUNIDADES DE EMPLEO, POR LA PENURIA, EN SUMA POR LA MARGINA- LIDAD.

ESTA MAREA HUMANA QUE SE DESPLAZA HACIA LOS MUNICIPIOS -- MÁS IMPORTANTES GENERA, A SU VEZ, OTRO TIPO DE PROBLEMAS ESPECÍ- FICAMENTE URBANOS, QUE ES PRECISO RESOLVER CON GRANDES ESFUER-- ZOS ECONÓMICOS, POLÍTICOS Y SOCIALES.

COMO RESPUESTA A LA PROBLEMÁTICA DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EL ESTADO MEXICANO PLANTEÓ EN UN DOCUMENTO LEGAL LAS POLÍTICAS A SEGUIR EN ESTA MATERIA. ASÍ LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS - QUE PROPONE LA REGULACIÓN DE LOS PROCESOS DE URBANIZACIÓN SEÑALA, ENTRE OTROS ASPECTOS, QUE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS - HUMANOS TIENE POR OBJETO ESTABLECER LA ADECUADA CONCURRENCIA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, DE LOS MUNICIPIOS Y DE LA FEDERACIÓN EN DICHA MATERIA; FIJAR LAS NORMAS BÁSICAS QUE REGULEN LA FUNCIÓN PÚBLICA RELATIVA A LA FUNDACIÓN, CONSERVACIÓN, MEJORAMIENTO Y CRECIMIENTO DE CENTROS URBANOS DE POBLACIÓN; ASÍ COMO 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.

PRECISAMENTE CON EL FIN DE QUE LOS MUNICIPIOS PARTICIPEN EN LA REGULACIÓN DE ESTOS FENÓMENOS, CON FECHA 6 DE FEBRERO DE 1976, SE INCLUYERON EN EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL, SUS FACULTADES EN LA MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y CONURBACIÓN, SEGÚN SEÑALAN LAS ACTUALES FRACCIONES V Y VI DEL PRECEPTO.

LA PROBLEMÁTICA URBANA DIFÍCILMENTE PODRÍA QUEDAR LIMITADA A LA ATENCIÓN DE UNO DE LOS NIVELES DE GOBIERNO, POR LOS MÚLTIPLES ELEMENTOS, MATERIAS Y ATRIBUCIONES QUE CONCURREN A LA MISMA; LO QUE QUEDA DE MANIFIESTO AL REVISAR LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIA DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO, EN EL QUE ENCONTRAMOS

QUE LA FEDERACIÓN EJERCE FACULTADES DECISIVAS EN DICHO DESARROLLO, PERO QUE DE LA MISMA MANERA LOS GOBIERNOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS AYUNTAMIENTOS REALIZAN ACCIONES QUE CONDICIONAN LAS POSIBILIDADES DEL CRECIMIENTO URBANO.

SÓLO MEDIANTE PLANES ELABORADOS Y EJECUTADOS POR LA FEDERACIÓN, LOS GOBIERNOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS AYUNTAMIENTOS, DE ACUERDO CON SUS RESPECTIVAS COMPETENCIAS Y CON UNA PERSPECTIVA SEMEJANTE, PODRÁ LOGRARSE LA ORDENACIÓN DE LOS CENTROS URBANOS DE POBLACIÓN, ASÍ COMO APROVECHAR AL MÁXIMO LOS RECURSOS DE QUE DISPONE EL PAÍS. LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ES, PUES, EL INSTRUMENTO NORMATIVO QUE SIRVE DE BASE A LAS ACCIONES QUE LA NACIÓN HA ESTRUCTURADO PARA ATENDER ESTA GAMA DE TAN LACERANTES FENÓMENOS.

EL ESQUEMA DE CONCURRENCIAS Y COORDINACIÓN QUE SE PREVÉ - SE BASA EN LA CONSIDERACIÓN DE QUE LA MULTIPLICIDAD DE ELEMENTOS Y COMPETENCIAS QUE INCIDEN EN EL FENÓMENO URBANO HACE NECESARIA LA ARMONIZACIÓN DE LAS FUNCIONES QUE SOBRE ESTA MATERIA - SE DAN EN LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO, EN UN MARCO DE RESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL COMPARTIDA, ACORDE CON EL SENTIDO Y ESENCIA DE NUESTRO SISTEMA FEDERAL.

ASIMISMO, LA ADOPCIÓN SOBRE BASES COMUNES DE POLÍTICAS A NIVEL NACIONAL, LOCAL Y MUNICIPAL, ORIENTADAS A PROMOVER UNA PAE

TICIPACIÓN CRECIENTE DE LAS COMUNIDADES Y LOS INDIVIDUOS EN LA-
ELABORACIÓN Y EJECUCIÓN DE PROGRAMAS PARA EL MEJORAMIENTO, CONS-
TITUYE LA FÓRMULA MÁS ADECUADA PARA SOLUCIONAR EL PROBLEMA URBA-
NO DE MANERA INTEGRAL.

EN SUMA, SE ESTABLECE QUE LA FEDERACIÓN, LAS ENTIDADES FE-
DERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS, EN EL ÁMBITO DE SUS COMPETENCIAS, -
DEBERÁN HACER QUE LAS TIERRAS, AGUAS Y BOSQUES SEAN UTILIZADOS-
CONFORME A LA FUNCIÓN QUE SE LES HAYA DESTINADO, ASÍ COMO ELA--
BORAR Y APLICAR LOS PLANES DE DESARROLLO URBANO.

POR SU PARTE, LOS AYUNTAMIENTOS QUEDAN FACULTADOS, PRINCI-
PALMENTE PARA: EXPEDIR LOS BANDOS Y LAS DISPOSICIONES ADMINIS--
TRATIVAS ORIENTADAS A ORDENAR LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS; PROPO-
NER AL GOBIERNO LOCAL LA FUNDACIÓN DE NUEVOS CENTROS URBANOS 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 CRE-
CIMIENTO DE LOS CENTROS URBANOS; DETERMINAR LOS DESTINOS, USOS,
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 CONURBA--
CIÓN.

LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS ESTABLECE LAS ATRI-

BUCIONES DE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO, EN SUS RESPECTIVOS --
ÁMBITOS DE SU COMPETENCIA, ASÍ COMO SU RELACIÓN ENTRE ELLOS MIS
MOS; PARA ELLO EN EL CAPÍTULO PRIMERO, QUE SE REFIERE A LAS DIS
POSICIONES GENERALES SEÑALA:

CAPITULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1o. Las disposiciones de esta Ley son de orden -
público e interés social y tiene por objeto:

I. Establecer la concurrencia de los Municipios, de las
Entidades Federativas y de la federación, para la ordena---
ción y regulación de los asentamientos humanos en el terri-
torio nacional;

II. Fijar las normas básicas para planear la fundación, -
conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de
población; y

III. Definir los principios conforme a los cuales el Esta-
do ejercerá sus atribuciones para determinar las correspon-
dientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y -
predios.

EN SU ARTÍCULO 3o., LA LEY ADVIERTE CON RESPECTO A LOS --

ASENTAMIENTOS HUMANOS, QUE:

Artículo 3o: La ordenación y regulación de los asentamientos humanos tenderá a mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural, mediante:

I. El aprovechamiento en beneficio social, de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una - distribución equitativa de la riqueza pública;

II. El desarrollo equilibrado del país, armonizando la -- iterrelación de la ciudad y el campo y distribuyendo equita-- tivamente los beneficios y cargas del proceso del desarro-- llo urbano;

III. La distribución equilibrada de los centros de pobla-- ción en el Terreno Nacional, integrándolos en el marco del desarrollo nacional;

IV. La adecuada interrelación socio-económica de ciudades en el sistema nacional;

V. La más eficiente interacción entre los sistemas de -- convivencia y de servicios en cada centro de población, par-- ticularmente, la creación y mejoramiento de condiciones fa--

vorables para la relación adecuada entre zonas industriales y de vivienda de trabajadores, el transporte entre ambas, y las justas posibilidades de trabajo y descanso;

VI. El fomento de ciudades de dimensiones medias a fin de evitar las que por su desproporción producen impactos económicos negativos y grave deterioro social y humano.

VII. La descongestión de las grandes urbes;

VIII. El mejoramiento de la calidad de la vida en la comunidad;

IX. La mayor participación ciudadana en la solución de los problemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos;

X. La regulación del mercado de los terrenos. Además - el de los inmuebles dedicados a la vivienda popular; y

XI. La promoción de obras para que todos los habitantes del país tengan una vivienda digna.

POR SU PARTE LOS ARTÍCULOS 40., 50., Y 60., ORDENAN RESPECTO AL MUNICIPIO LO SIGUIENTE:

Artículo 4o. La ordenación y regulación de los asentamientos humanos se llevará a cabo a través de:

III. Los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, cuya elaboración y ejecución serán previstas en la legislación local de los Estados; y

Artículo 5o. Las autoridades de los Municipios, de las Entidades Federativas y de la federación, prevendrán en la esfera de sus respectivas competencias al cumplimiento de los planes correspondientes y a la observancia de esta Ley y las demás que se dicten conforme a ella. Dichas autoridades deberán informar a las superiores responsables de la ejecución de los planes, cuando alguna dependencia al ejercer sus funciones, falte al cumplimiento de la presente Ley.

Artículo 6o. Las autoridades de los Municipios, de las Entidades Federativas y de la Federación promoverán la participación de los distintos grupos sociales que integran la comunidad a través de sus organismos legalmente constituidos, en la elaboración de los planes que tengan por objeto la ordenación de los asentamientos humanos, según lo establezcan las leyes locales y lo dispuesto en la presente Ley.

ES EN EL CAPÍTULO SEGUNDO DE DICHO ORDENAMIENTO,

EN SUS ARTÍCULOS 80., Y 90. DONDE LA LEY PARTICULARIZA SOBRE --
LAS COMPETENCIAS RESPECTIVAS A CADA NIVEL DE GOBIERNO. DADA SU
IMPORTANCIA A CONTINUACIÓN LOS TRANSCRIBIMOS:

CAPITULO II

DE LA CONCURRENCIA Y DE LA COORDINACION DE AUTORIDADES

Artículo 80. Las atribuciones que en materia de Asenta---
mientos Humanos tiene el Estado y que con objeto de esta --
Ley, serán ejercidas de manera concurrente por las autori---
dades de los Municipios, de las Entidades Federativas y de
la Federación, en el ámbito de su jurisdicción y competen--
cia.

Artículo 90. Los Municipios, las Entidades Federativas y-
la Federación, en el ámbito de su jurisdicción, deberán:

I. Dictar las disposiciones pertinentes a fin de que las
tierras, según su aptitud, aguas y bosques sean utilizados-
conforme a la función que se les haya señalado en los pla--
nes respectivos;

II. Elaborar y llevar a ejecución los planes de desarro-
llo urbano, que deberán prever las acciones e inversiones -

públicas necesarias;

III. Realizar las obras y servicios públicos que sean necesarios para el desarrollo urbano.

IV. Regular el mercado de los terrenos y además el de -- los inmuebles destinados a vivienda popular, lo que podrá -- realizarse mediante leyes o disposiciones administrativas -- conducentes; y

V. En general, proveer a la exacta observancia de la -- planeación urbana.

POR SU PARTE, EL ARTÍCULO 13, PROPONE CONVENIOS CON LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS, EN LOS SIGUIENTES TÉRMINOS:

Artículo 13. El Ejecutivo Federal, representado por la Secretaría,* podrá celebrar convenios en materia de acciones e inversiones de desarrollo urbano, con los gobiernos de -- los Municipios y de las Entidades Federativas y con la participación de las dependencias del Sector Público Federal -- correspondiente.

LOS ARTÍCULOS SUBSECUENTES (DEL 14 AL 16) DETALLAN LA --

* Actualmente por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

CONCURRENCIA Y COORDINACIÓN DE LAS AUTORIDADES EN ESTA MATERIA,
MISMOS QUE SE TRANSCRIBEN EN SU PARTE INHERENTE AL MUNICIPIO:

Artículo 14. Corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología:

VII. Practicar investigaciones científicas y recabar amplia información sobre desarrollo urbano, a fin de ser eficiente órgano de consulta para el Sector Público Federal, - para los Gobiernos de los Estados y de los Municipios;

VIII. Asesorar a los Municipios y a las Entidades Federativas que lo soliciten en la elaboración de sus respectivos planes y en sus programas de capacitación técnica del personal para la ejecución de los mismos;

IX.- Proponer a los Gobiernos de los Municipios y de las Entidades Federativas, por los conductos debidos, los convenios de que trata el artículo 13 de esta Ley;

Artículo 15. En materia de desarrollo urbano, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tomará las medidas necesarias para que las instituciones de crédito sólo autoricen operaciones acordes con los planes Municipales, Estatales y Nacionales, a que se refiere el artículo 4o. de esta Ley.

Artículo 16. Corresponde a los Poderes de las Entidades-Federativas, en el ámbito de sus competencias;

A) A las Legislaturas Locales:

I.

b) La elaboración, revisión y ejecución de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, en los que necesariamente deberán participar los Ayuntamientos correspondientes.

c) La coordinación entre los Planes Estatales y Municipales.

d) Fijar la competencia a favor del Gobernador del Estado, de los Ayuntamientos o conjunta para la aprobación de los Planes Municipales y para la expedición de declaraciones sobre provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios;

III. Determinar los límites de los centros de población;

IV. Establecer el régimen aplicable a los procesos de conurbación entre Municipios de la propia Entidad;

VII. Establecer los sistemas de control del correcto ejercicio de las atribuciones conferidas a los Ayuntamientos, fijando las responsabilidades en que los mismos o sus funcionarios puedan incurrir, más vías de reparación de da-

ños y señalamientos de sanciones;

B) A los Ejecutivos Locales:

I. Tomar la participación que les asignen las leyes del Estado en la elaboración, revisión y ejecución del Plan Estatal y de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, - apoyando a los grupos sociales que menciona el artículo 6o. - de la presente Ley y ejercer sus atribuciones referentes a la aprobación de dichos planes y de la expedición de las de claratorias sobre provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios;

VI. Celebrar convenios con los Gobiernos de los Municipios, de las Entidades Federativas o de la Federación, que apoyen los objetivos y finalidades propuestos en los diversos planes; y

DISTINCIÓN ESPECIAL MERECE EL ARTÍCULO 17 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, PUES ESTABLECE CON PLENITUD LAS ATRIBUCIONES QUE EN LA MATERIA LE OTORGA DICHA LEY FEDERAL:

Artículo 17. Corresponde a los Ayuntamientos:

I. Tomar la participación que les asignen las leyes del-

Estado en la elaboración y revisión del respectivo Plan Municipal de Desarrollo Urbano, oyendo a los grupos sociales que menciona el artículo 6o. de la presente Ley; y ejercer sus atribuciones en lo referente a la aprobación de dicho Plan y a la expedición de declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios;

II. Dar publicidad a los Planes Municipales, una vez que éstos sean aprobados;

III. Llevar a ejecución el Plan Municipal de Desarrollo Urbano y al efecto dar publicidad conforme a esta Ley, a las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

IV. Al llevar a cabo la ejecución del Plan Municipal, prever lo referente a inversiones y acciones que tiendan a conservar, mejorar y regular el crecimiento de los centros de población;

V. Proponer a los Poderes del Estado que correspondan, la fundación de centros de población dentro de los límites de su jurisdicción cuando a su juicio sean necesarios; promoviendo en su caso, los correspondientes centros de trabajo;

VI. Participar en los términos de la legislación correspondiente, en la planeación de los procesos de conurbación.

VII. Celebrar con la Federación, las Entidades Federativas o con otros Municipios, los convenios que autorice la legislación local y que apoyen los objetivos y finalidades propuestos en los planes que se realicen dentro de su jurisdicción;

VIII. Proveer y auxiliar al cumplimiento y ejecución de los Planes Nacional y Estatal de Desarrollo Urbano, en lo que al Ayuntamiento compete; y

IX. Las demás atribuciones que les otorguen la presente Ley y las locales de Desarrollo Urbano.

EL MUNICIPIO ESTÁ INVESTIDO, DE ACUERDO A LO ANTERIOR, DE IMPORTANTES ATRIBUCIONES QUE LA LEGISLACIÓN FEDERAL (CONSTITUCIÓN Y LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS) LE OTORGAN, EN ESTA MATERIA. EN IGUAL SENTIDO LAS LEYES DE DESARROLLO URBANO DE LOS ESTADOS TAMBIÉN REITERAN Y AMPLÍAN LAS FACULTADES DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES SOBRE ESTOS TRASCENDENTES FENÓMENOS.

3. LOS FENOMENOS DE CONURBACION Y EL MUNICIPIO.

EL CRECIMIENTO VERTIGINOSO QUE SE HA EXPERIMENTADO EN MUCHAS ÁREAS URBANAS DE LA REPÚBLICA, HA TRAÍDO COMO CONSECUENCIA, ENTRE OTRAS MUCHAS, LA CONURBACIÓN; ESTO ES, DE ACUERDO A LA --

LEY, EL FENÓMENO RESULTANTE ENTRE DOS O MÁS CENTROS DE POBLACIÓN CUANDO LOS MISMOS TIENDEN A FORMAR UNA SOLA UNIDAD DEMOGRÁFICA, ECONÓMICA Y SOCIAL (ART. 18 LGAN).

SI BIEN, EN SÍ MISMO, ESTE FENÓMENO NO ES INDICADOR DE DESORDEN O FALTA DE PLANEACIÓN, LA VERDAD ES QUE SUS RESULTADOS HAN SIDO FRANCAMENTE NEGATIVOS, POR LA POCA COORDINACIÓN ENTRE LAS ENTIDADES AFECTADAS.

POR ELLO, LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, AL IGUAL QUE LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 115 DE LA LEY SUPREMA, OTORGAN AL MUNICIPIO UNA SERIE DE COMPETENCIAS QUE LE DAN PARTICIPACIÓN ACTIVA EN SU REGULACIÓN Y CONTROL.

EN EFECTO, LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 115, ESTABLECE:

"Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de materia"

PARA TAL EFECTO, LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS -

ESTABLECE LAS ESTRATEGIAS QUE DEBEN SERVIR DE BASE A LA COORDINACION ENTRE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO, FUNDAMENTALMENTE EN LOS SIGUIENTES ARTICULOS:

Artículo 19. Para los efectos de la presente Ley, el fenómeno de conurbación debe ser formalmente reconocido mediante declaratoria. Si los centros de población se localizan dentro de los límites de un Estado, compete al Ejecutivo Local expedir dicha declaratoria y mandarla publicar en el periódico oficial correspondiente. Si se localizan en más de una Entidad, la declaratoria compete al Presidente de la República y la publicación se hará en el Diario Oficial de la Federación. En ambos casos se publicará, además, en alguno de los periódicos locales o nacionales de mayor circulación, según corresponda.

Artículo 20. En el proceso de conurbación, la planeación y regulación de la zona respectiva se realizará, según corresponda, o bien conjuntamente por los Gobiernos de los Municipios, de las Entidades Federativas involucradas y de la Federación, o bien sólo por los Gobiernos de los Municipios y de la respectiva Entidad Federativa.

Artículo 21. Para efectos de la Fracción VI del artículo 115 de la Constitución General de la República, zona de co-

nurbación es el área circular generada por un radio de 30 Km. El centro de dicha área es el punto de intersección de la línea fronteriza entre las Entidades Federativas y de la que resulte de unir los centros de población correspondientes. Los Gobiernos de los Municipios y de las Entidades Federativas podrán acordar con el Gobierno Federal, en los casos en que lo consideren conveniente para la planeación conjunta, que se comprenda un extensión mayor.

Artículo 22. Los Gobiernos de los Municipios de las Entidades Federativas y de la Federación, podrán pactar que se considere que existe una zona de conurbación cuando:

- I. Solamente uno de los centros de población crezca sobre la zona señalada en el artículo anterior;
- II. Dos o más centros de población se encuentren ubicados fuera de la zona señalada en dicho artículo, pero por sus características geográficas y su tendencia social y económica, se considere conveniente el estudio y resolución conjunta de su desarrollo urbano; y
- III. Se proyecte o funde un centro de población y se prevea su expansión en territorio de Entidades vecinas.

Artículo 23. El pacto que se celebre de acuerdo con el artículo anterior, tendrá los efectos de la Declaratoria or

denada por el artículo 19 de la presente Ley, y se publicará en los términos establecidos en el mismo.

Artículo 24. Cuando el Ejecutivo Federal haya hecho una Declaratoria de Conurbación, convocará por conducto de la Secretaría de Gobernación a los Gobernadores y Presidentes Municipales correspondientes, para constituir dentro de los 30 días siguientes a la publicación de la Declaratoria, una comisión de carácter permanente que ordene y regule el desarrollo de dicha zona. La comisión será presidida por el Secretario de la Presidencia, en representación del Gobierno Federal.

A partir de la primera sesión los miembros propietarios podrán designar sus respectivos suplentes.

La Comisión tendrá facultades para procurarse la asesoría técnica que estime necesaria, promover la presentación de proposiciones, captar información, realizar investigaciones y establecer la participación que señala el artículo 6o. de la presente Ley.

Artículo 25. La Comisión tendrá las siguientes funciones:

1. Elaborar y revisar el Plan de Ordenación de la zona-

conurbada y someterlos a la aprobación del Presidente de la República; y

II. Gestionar ante los Gobiernos de los Municipios, de las Entidades Federativas y de la Federación, cumplan en el ámbito de su jurisdicción y competencia las decisiones que haya tomado.

Artículo 26. Una vez aprobado por el Presidente de la República, el Plan de Ordenación de la zona conurbada, se expedirán las Declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos de predios comprendidos en su territorio de acuerdo con lo que establezcan las leyes locales.

Artículo 27. Los fenómenos de conurbación dentro de los límites de una sola Entidad Federativa, se regirán por lo que disponga la respectiva legislación local.

LAS EXPERIENCIAS DE CONURBACIÓN SE HAN PLANTEADO DE HECHO EN ALGUNAS ÁREAS MUY ESPECÍFICAS, COMO SON EL ÁREA METROPOLITANA DEL DISTRITO FEDERAL CON LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO. LOS MUNICIPIOS DE GUADALAJARA, TLAQUEPAQUE, TONALÁ Y ZAPOPAN. - LOS MUNICIPIOS DE MONTERREY, GARZA GARCÍA, GUADALUPE Y SAN NICOLÁS DE LOS GARZA. LOS MUNICIPIOS DE TORREÓN Y GOMEZ PALACIOS.- LOS MUNICIPIOS DE TOLUCA Y METEPEC. AL IGUAL QUE OTROS CASOS - MENOS SIGNIFICATIVOS.

DE ACUERDO A LOS RECIENTES DATOS APORTADOS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (INEGI) EN CUANTO AL CENSO DE 1990, APARECEN COMO VERDADERAMENTE IMPORTANTES POBLACIONALMENTE LAS ÁREAS METROPOLITANAS DEL DISTRITO FEDERAL, GUADALAJARA, MONTERREY Y PUEBLA CON UNA MULTIPLICIDAD DE - MUNICIPIOS CONURBADOS, QUE DETALLAMOS EN LOS CUADROS QUE APARECEN EN LAS HOJAS SIGUIENTES.

SI BIEN LOS RESULTADOS DE LA COORDINACIÓN ENTRE FEDERACIÓN, ESTADOS Y MUNICIPIOS EN MATERIA DE CONURBACIÓN NO HAN SIDO MUY ALAGÜENOS, ESTIMAMOS, SIN EMBARGO, QUE LAS ACCIONES QUE A ESTE RESPECTO SE HAN INSTRUMENTADO LLEVAN LA FINALIDAD DE ATACAR UNA PROBLEMÁTICA QUE DE OTRA MANERA HABRÍA ALCANZADO, AHORA, DIMENSIONES VERDADERAMENTE CATASTRÓFICAS.

EN ESTE SENTIDO, CREEMOS QUE DEBERÁN VIGORIZARSE CADA VEZ MÁS LAS ACCIONES QUE TIENDAN A DESCONCENTRAR MAYORES FACULTADES A LOS ESTADOS Y A LOS MUNICIPIOS, A FIN DE QUE EN ESAS INSTANCIAS LOCALES SE RESUELVAN MUCHOS DE LOS PROBLEMAS QUE LA CONURBACIÓN TRAE APAREJADA. EL MUNICIPIO ES, A NUESTRO JUICIO, EL PRINCIPAL PROTAGONISTA DE MUCHOS DE ESTOS COMPLEJOS FENÓMENOS.

CONURBACION EN EL AREA METROPOLITANA
DE LA CIUDAD DE MEXICO

	MUNICIPIO	POBLACION
	N O M B R E	TOTAL
	AREA METROPOLITANA CD. MEXICO	14987051
	DISTRITO FEDERAL	8236960
	MEXICO	6750091
1	ACOLMAN	43333
2	ATENCO	21141
3	ATIZAPAN DE ZARAGOZA	315413
4	COACALCO	152470
5	CUAUTITLAN	48899
6	CHALCO	283076
7	CHIAUTLA	14786
8	CHICOLOAPAN	56963
9	CHICONCUAC	14044
10	CHIMALHUACAN	241552
11	ECATEPEC	1219238
12	HUIXQUILUCAN	132045
13	IXTAPALUCA	137507
14	MELCHOR OCAMPO	26169
15	NAUCALPAN DE JUAREZ	786013
16	NEZAHUALCOYOTL	1259543
17	NICOLAS ROMERO	184340
18	PAZ LA	133423
19	TECAMAC	123281
20	TEOLOYUCAN	41997
21	TEPOTZOTLAN	39795
22	TEXCOCO	140330
23	TEZOYUCA	12411
24	TLALNEPANTLA DE BAZ	703162
25	TULTEPEC	47369
26	TULTITLAN	245145
27	CUAUTITLAN-IZCALLI	326646

* Fuente: INEGI; datos preliminares del censo de 1990

CONURBACION EN EL AREA METROPOLITANA
DE GUADALAJARA

	MUNICIPIO	POBLACION
	N O M B R E	TOTAL
	AREA METROPOLITANA GUADALAJARA	2846720
1	GUADALAJARA	1628517
2	ZAPOPAN	711876
3	TLAQUEPAQUE	337950
4	TONALA	178277

* Fuente: INEGI; datos preliminares del censo de 1990.

CONURBACION EN EL AREA METROPOLITANA
DE MONTERREY

	MUNICIPIO	POBLACION
	N O M B R E	TOTAL
	AREA METROPOLITANA MONTERREY	2579102
1	MONTERREY	1064197
2	APODACA	102886
3	GARZA GARCIA	112394
4	GENERAL ESCOBEDO	98186
5	SAN NICOLAS DE LOS GARZA	446457
6	SANTA CATARINA	162795
7	GUADALUPE	534782
8	SANTIAGO	29637
9	JUAREZ	27718

* Fuente: INEGI; datos preliminares del censo de 1990.

CONURBACION EN EL AREA METROPOLITANA
DE PUEBLA

	MUNICIPIO	POBLACION
	N O M B R E	TOTAL
	AREA METROPOLITANA PUEBLA	1235425
1	PUEBLA	1054921
2	CUAUTLANCINGO	29091
3	AMOZOC	35699
4	SAN ANDRES CHOLULA	37791
5	SAN PEDRO CHOLULA	77923

* Fuente: INEGI; datos preliminares del censo de 1990

4. FACULTADES DEL MUNICIPIO EN MATERIA DE EQUILIBRIO ECOLOGICO Y PROTECCION AL AMBIENTE.

MÉXICO ENFRENTA, POR UNA PARTE, LA URGENTE NECESIDAD DE -- ACELERAR SU DESARROLLO ECONÓMICO Y SU CONSIGUIENTE MODERNIZACIÓN; PERO, POR OTRA, TAMBIÉN LE ES URGENTE PREVENIR LOS IMPACTOS INDESEABLES QUE LA INDUSTRIALIZACIÓN Y LAS TECNOLOGÍAS MODERNAS CAUSAN AL MEDIO AMBIENTE Y A LOS RECURSOS NATURALES.

EN IGUAL SENTIDO, LAS GRANDES CONCENTRACIONES DEMOGRÁFICAS ASENTADAS EN AREAS MUY ESPECÍFICAS, HAN CAUSADO ENORMES DEGRADACIONES AL MEDIO AMBIENTE O PROBLEMAS DE ASINAMIENTO, DESECHOS ORGÁNICOS, CONTAMINACIÓN POR VEHÍCULOS AUTOMOTORES, BASURA, ETC; - SON LOS RETOS COTIDIANOS QUE ENFRENTA NUESTRA SOCIEDAD.

POR LO ANTERIOR, SE HICIERON NECESARIAS LAS ADICIONES A -- LOS ARTÍCULOS 27 Y 73 FRACCIÓN XXIX-G (*) DE LA CONSTITUCIÓN, A FIN DE FIJAR LAS BASES QUE FACULTEN AL ESTADO MEXICANO PARA DICTAR MEDIDAS EN TORNO A LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y A LA PRESERVACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. ASÍ, DENTRO DEL PÁRRAFO TERCERO DEL CITADO ARTÍCULO 27, SE AFIRMA QUE LA NACIÓN (ESTADO), EN CONSECUCIÓN DICTARÁ:

"... las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, -

reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico..."

CONCOMITANTEMENTE CON ESTA ATRIBUCIÓN DEL ESTADO, EL CONTENIDO DE LA FRACCIÓN XXIX-G DEL ARTÍCULO 73, OTORGA FACULTADES AL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA:

"... expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico."

ESTAS REFORMAS TIENEN COMO ADJETIVO PROPICIAR LA DESCENTRALIZACIÓN EN MATERIA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE, Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO HACIA LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS. EL SISTEMA DE CONCURRENCIA QUE SE PROPUSO, ESTÁ PRESIDIDO POR DOS IDEAS FUNDAMENTALES: PRIMERO, QUE LA TRANSFERENCIA DE LAS FACULTADES QUE HABÍAN ESTADO CONTRALIZADA EN LA FEDERACIÓN, DEBÍAN SER MATERIA DE UN PROCESO GRADUAL DE CAMBIO PARA QUE LA DESCENTRALIZACIÓN OPERE EXITOSAMENTE; Y SEGUNDO, CUANDO DE INMEDIATO NO EXISTIERAN CONDICIONES ADECUADAS PARA

EL CAMBIO, FUERAN CREADAS ESTAS CON EL CONCURSO DE LA FEDERACIÓN, A TRAVÉS DE UN CUIDADOSO, PERO TAMBIÉN VIGOROSO IMPULSO DE LOS - CONVENIOS DE COORDINACIÓN Y DELEGACIÓN, DE MODO QUE PAULATINAMENTE PUDIERA AMPLIARSE EL CAMPO DE LAS FACULTADES A TRANSFERIRSE A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS.

DE ACUERDO A ESTO, LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE, (*), REGLAMENTARIA DE ESTE APARTADO, - DISPUSO QUE FUERAN DESCENTRALIZADAS A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y A LOS MUNICIPIOS LAS FACULTADES DE PREVENIR Y CONTROLAR LA CONTAMINACIÓN DE LA ATMÓSFERA; DE PARTICIPAR EN LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN DE LAS AGUAS, ESPECIALMENTE EN LO QUE - SE REFIERE AL AGUA PARA EL USO O CONSUMO HUMANO EN LOS CENTROS - DE POBLACIÓN; DE PREVENIR Y CONTROLAR LA CONTAMINACIÓN POR RUIDO, ENERGÍA TÉRMICA, VIBRACIONES, OLORES Y LUCES; DE CREAR ZONAS DE RESERVA ECOLÓGICA DE INTERÉS ESTATAL O MUNICIPAL; DE ESTABLECER SISTEMAS DE EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL PARA LOS CASOS QUE NO ESTÁN COMPRENDIDOS EN LA ESFERA FEDERAL; Y DE ESTABLECER Y -- APLICAR LAS SANCIONES EN EL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA. SIN PERJUICIO DE LO ANTERIOR, LA LEY PREVÉ QUE LAS FACULTADES QUE QUEDAN RESERVADAS A LA FEDERACIÓN, PUEDAN SER OBJETO DE CONVENIOS - DE COORDINACIÓN CON LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS, - LO QUE DEJA ABIERTO EL CAMINO PARA IR ENSANCHANDO DE MANERA PAULATINA PERO SEGURA SU PARTICIPACIÓN EN LA POLÍTICA ECOLÓGICA.

(*) Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al ambiente. D. O. del 28 de enero de 1988.

EL CAPÍTULO PRIMERO DE ESTA LEY, RELATIVO A LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN DE LA ATMÓSFERA, INTRODUCE IMPOR--TANTES AVANCES EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DE FACULTADES A LOS GOBIERNOS ESTATALES Y MUNICIPALES, QUE PERMANECÍAN A ÁMBI--TO DE COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN. A PARTIR DE LA --VIGENCIA DE ESTE NUEVO ORDENAMIENTO, SON LAS ENTIDADES FEDERATI--VAS, Y EN SU CASO LOS MUNICIPIOS, CON ARREGLO A LO QUE DISPONGAN LAS LEGISLATURAS LOCALES, QUIENES TIENEN LA FACULTAD DE PREVENIR Y CONTROLAR LA CONTAMINACIÓN DEL AIRE, GENERADA POR FUENTES EMIS--SORAS Y EN ZONAS DE JURISDICCIÓN LOCAL. LA GRAN MAYORÍA DE LAS FUENTES EMISORAS DE CONTAMINANTES A LA ATMÓSFERA QUEDAN, DE ESTA FORMA, SUJETAS A REGULACIÓN LOCAL, OBSERVÁNDOSE EN TODOS LOS CA--SOS LAS NORMAS TÉCNICAS QUE EXPIDA LA FEDERACIÓN PARA ESTE EFEC--TO.

DENTRO DE LAS FACULTADES DE PREVENCIÓN Y CONTROL QUE SE --DESCENTRALIZARON, QUEDAN COMPRENDIDAS LAS DE INSPECCIÓN, VIGILAN--CIA Y APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES LEGALES. LOS ESTADOS Y, EN SU CASO, LOS MU--NICIPIOS, CUENTAN ASÍ CON LOS INSTRUMENTOS NECESARIOS PARA ACTUAR FRENTE A UNO DE LOS PROBLEMAS ECOLÓGICOS QUE MÁS AFECTA A LA PO--BLACIÓN Y EN EL QUE CON MAYOR CLARIDAD RESULTA INDISPENSABLE ASE--GURAR LA CORRESPONDENCIA ENTRE EL LUGAR DONDE SE GENERA EL PRO--BLEMA Y AQUÉL EN EL QUE SE TOMAN LAS DESICIONES.

LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEDICA UN APARTADO ESPECIAL A LA PARTICIPACIÓN DEL MUNICIPIO EN ESTOS ASPECTOS. DADA SU RELEVANCIA, PARA LOS EFECTOS DE NUESTRO ESTUDIO, A CONTINUACIÓN TRANSCRIBIMOS EL TEXTO ÍNTEGRO - DEL CAPÍTULO II DE ESE ORDENAMIENTO, EN QUE SE REGULA LA CONCURRENCIA DE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO EN ESTA MATERIA. ES IMPORTANTE DESTACAR QUE DEL TEXTO QUE SE TRANSCRIBE SE DEDUCE LA INTENCIÓN DESCENTRALIZADORA DEL ESTADO MEXICANO EN TORNO A DOTAR A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y A LOS MUNICIPIOS DE AMPLIAS FACULTADES PARA QUE DE MANERA EFICAZ PUEDAN CONTROLAR LOS GRAVES PROBLEMAS DE TIPO ECOLÓGICO Y DE CONTAMINACIÓN:

CONCURRENCIA ENTRE LA FEDERACION, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS

Artículo 4o.- Las atribuciones que en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente tiene el Estado y que son objeto de esta Ley. Serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los municipios, con sujeción a las siguientes bases:

1. Son asuntos de competencia federal los de alcance general en la nación o de interés de la Federación; y

II. Competen a los estados y municipios, los asuntos no comprendidos en la fracción anterior, conforme a las facultades que ésta y otras leyes les otorgan, para ejercerlas en forma exclusiva o participar en su ejercicio con la Federación, en sus respectivas circunscripciones.

Artículo 5º.- Son asuntos de alcance general en la nación o de interés de la Federación:

I. La formulación y conducción de la política general de ecología;

II. La formulación de los criterios ecológicos generales que deberán observarse en la aplicación de los instrumentos de la política ecológica, para la protección de las áreas naturales y de la flora y fauna silvestres y acuática, para el aprovechamiento de los recursos naturales, para el ordenamiento ecológico del territorio y para la prevención y control de la contaminación del aire, agua y suelo.

III. Los que por su naturaleza y complejidad requieran de la participación de la Federación.

IV. Las acciones para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción federal;

V. Los originados en otros países, que afecten al equilibrio ecológico dentro del territorio nacional o las zonas sobre las que la nación ejerce derechos de soberanía y jurisdicción.

VI. Los originados dentro del territorio nacional o las zonas sobre las que la nación ejerce derechos de soberanía y jurisdicción.

ranía y jurisdicción, que afecten al equilibrio ecológico de otros países.

VII. Los que afecten al equilibrio ecológico de dos o más entidades federativas;

VIII. La expedición de las normas técnicas en las materias objeto de esta Ley;

IX. La prevención y el control de emergencias y contingencias ambientales, cuando la magnitud o gravedad de los equilibrios a los ecosistemas o de los daños reales o - potenciales a la población o al ambiente lo hagan necesario.

X. La regulación de las actividades que deban considerarse altamente riesgosas, según ésta y otras leyes y - sus disposiciones reglamentarias, por la magnitud o gravedad de los efectos que puedan general en el equilibrio ecológico o el ambiente.

XI. La creación y administración de las áreas naturales protegidas de interés de la Federación, con la participación de las autoridades locales, en los casos que ésta y otras leyes lo prevean;

XII. La protección de la flora y fauna silvestres, para conservarlas y desarrollarlas, en los términos de esta Ley y de la Ley Federal de Caza;

XIII. La protección de la flora y fauna acuáticas, en aguas de propiedad nacional o sobre las que la nación ejerce derechos de soberanía y jurisdicción;

XIV. La protección de la atmósfera en zonas o en centros de fuentes emisoras de jurisdicción federal;

XV. El aprovechamiento racional y la prevención y el control de la contaminación de aguas de jurisdicción federal, conforme a esta Ley, la Ley Federal de Aguas, las disposiciones vigentes del derecho internacional y las normas que de dichas disposiciones se deriven;

XVI. El ordenamiento ecológico general del territorio del país;

XVII. El aprovechamiento racional de los recursos forestales, de acuerdo con las disposiciones de la Ley Forestal, - así como el aprovechamiento racional del suelo en actividades productivas, de acuerdo con su vocación; y la prevención y control de la contaminación y degradación de los -- suelos;

XVIII. La regulación de las actividades relacionadas con la exploración y explotación de los recursos del subsuelo que el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reserva a la nación, en cuanto puedan originar desequilibrios ecológicos o daños al ambiente;

XIX. La regulación de las actividades relacionadas con materiales o residuos peligrosos;

XX. La prevención y el control de la emisión de contaminantes, en zonas o en casos de fuentes emisoras de jurisdicción federal, que rebasen los niveles máximos permisibles por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica y -- olores perjudiciales al equilibrio ecológico o al ambiente; y

XXI. Los demás que ésta y otras leyes reservan a la Federación.

Artículo 6º.- Compete a las entidades federativas y munic

pios, en el ámbito de sus circunscripciones territoriales y conforme a la distribución de atribuciones que se establezca en las leyes locales.

I. La formulación de la política y de los criterios ecológicos particulares en cada entidad federativa, que guarden congruencia con los que en su caso hubiere formulado la Federación, en las materias a que se refiere el presente artículo;

II. La preservación y reatauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción de las entidades federativas y de los municipios, salvo cuando se refieran a asuntos reservados a la Federación por ésta u otras leyes;

III. La prevención y el control de emergencias ecológicas y contingencias ambientales, en forma aislada o participativa con la Federación, cuando la magnitud o gravedad de los desequilibrios ecológicos o daños al ambiente no rebasen el territorio de la entidad federativa o del municipio o no hagan necesaria la acción exclusiva de la Federación.

IV. La regulación de las actividades que no sean consideradas altamente riesgosas, cuando por los efectos que puedan generar, se afecten ecosistemas o el ambiente de una entidad federativa o del municipio correspondiente;

V. La regulación, creación y administración de los parques urbanos y zonas sujetas a conservación ecológica, que esta Ley prevé;

VI. La prevención y el control de la contaminación de la atmósfera, generada en zonas o por fuentes emisoras de jurisdicción estatal o municipal;

VII. El establecimiento de las medidas para hacer efectiva la prohibición de emisiones contaminantes que rebasen los niveles máximos permisibles por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica y olores perjudiciales al equilibrio ecológico o al ambiente, salvo en las zonas o en los casos de fuentes emisoras de jurisdicción federal;

VIII. La regulación del aprovechamiento racional y la prevención y el control de la contaminación de las aguas de jurisdicción de los estados;

IX. La prevención y control de la contaminación de aguas federales que tengan asignadas o concesionadas para la prestación de servicios públicos y de las que se descarguen en las redes de alcantarillado de los centros de población, sin perjuicio de las facultades de la Federación, en materia de tratamiento, descarga, infiltración y reuso de aguas residuales, conforme a esta Ley y las demás aplicables;

X. El ordenamiento ecológico local, particularmente en los asentamientos humanos, a través de los programas de desarrollo urbano y demás instrumentos regulados en esta Ley, en la Ley General de Asentamientos Humanos y en las disposiciones locales;

XI. La regulación con fines ecológicos, del aprovechamiento de los minerales o sustancias no reservadas a la Federación, que constituyan depósitos de naturaleza semejante a los componentes de los terrenos, tales como rocas o productos de su descomposición que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales para la construcción u ornamento;

XII. La preservación y restauración del equilibrio --

ecológico y la protección ambiental en los centros de población en relación con los efectos derivados de los servicios de alcantarillado, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, tránsito y transporte locales;

XIII. La regulación del manejo y disposición final de los residuos sólidos que no sean peligrosos, conforme a esta Ley y sus disposiciones reglamentarias; y

XIV. Los demás asuntos que se prevén en esta Ley.

Con base en las disposiciones que para la distribución de competencias en las materias que regula esta Ley expidan los congresos locales con arreglo a sus respectivas constituciones, los ayuntamientos dictarán los bandos y reglamentos de policía y buen gobierno, a efecto de que en sus respectivas circunscripciones, se cumplan las disposiciones del presente ordenamiento.

En el ejercicio de sus atribuciones, las entidades federativas y en su caso, los municipios, observarán las disposiciones de esta Ley y los demás ordenamientos que de ella se deriven y aplicarán las normas técnicas ecológicas que expida la Secretaría.

Artículo 7º.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, y en su caso con la intervención de otras dependencias, podrá celebrar acuerdos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, y con su participación, con los municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, para la realización de acciones en las materias objeto de esta Ley.

Cuando así lo soliciten los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, la Secretaría les prestará la asistencia técnica necesaria.

OTRA SERIE DE IMPORTANTES FACULTADES QUE EN MATERIA DE ECOLOGÍA Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE SE DESCENTRALIZARON A LOS ESTADOS Y A LOS MUNICIPIOS FUERON LAS RELATIVAS A INSPECCIÓN Y VIGILANCIA, ASÍ COMO AQUELLAS ENCAMINADAS A TRANSFERIR FACULTADES SANCIONADORAS.

DE ESTA MANERA EL ARTÍCULO 161 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE SEÑALA:

"ARTICULO 161.- Las entidades federativas y los municipios, podrán realizar actos de inspección y vigilancia, para la verificación del cumplimiento de esta Ley en asuntos del orden federal. Para tal fin, la Federación y las entidades federativas, y con la intervención de éstas, los municipios, celebrarán los acuerdos de coordinación pertinentes."

POR CUANTO A LAS FACULTADES SANCIONADORAS, EL ARTÍCULO 171 DE LA CITADA LEY, INDICA:

"ARTICULO 171.- Las violaciones a los preceptos de esta Ley, sus reglamentos y disposiciones que de ella emanen, constituyen infracción y serán sancionadas administrativamente por la Secretaría en asuntos de competencia de la Federación, no reservados expresamente a otra dependencia y, en los demás casos por las autoridades de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus competencias, y conforme a las disposiciones locales que se expidan, con una o más de las siguientes sanciones:

I. Multa por el equivalente de veinte a veinte mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de imponer la sanción;

II. Clausura temporal o definitiva, parcial o total; y

III. Arresto administrativo hasta por 36 horas.

Si una vez vencido el plazo concedido por las autoridades para subsanar la o las infracciones que se hubieren cometido, resulta re que dicha infracción o infracciones aún subsisten, podrán imponerse multas por cada día que transcurra sin obedecer el mandato, sin que el total de las multas exceda del monto máximo permitido, conforme a la fracción I de este artículo.

En el caso de reincidencia, el monto de la multa podrá ser hasta por dos veces del monto originalmente impuesto, sin exceder del doble del máximo permitido, así como la clausura definitiva."

5. ORGANOS DE PARTICIPACION COMUNITARIA, SU TRASCENDENCIA EN EL DESARROLLO MUNICIPAL.

DENTRO DE LAS DIVERSAS ORGANIZACIONES GRUPALES QUE SE DAN EN LA VIDA DE LOS MUNICIPIOS, RESALTAN DIVERSOS CONGLOMERADOS DE VECINOS QUE EN FORMA COORDINADA CON LOS AYUNTAMIENTOS, SE INTEGRAN PARA CUMPLIR OBJETIVOS DE AUXILIO Y APOYO EN LAS TAREAS DE GOBIERNO. EXISTEN ASÍ UNA MULTIPLICIDAD DE GRUPOS, CON MUY VARIADAS DENOMINACIONES QUE COADYUVAN AL DESARROLLO DE LOS MUNICIPIOS. (*)

EN LÍNEAS SUBSECUENTES DETALLAMOS ALGUNOS ASPECTOS DE ESTAS AGRUPACIONES QUE NOS PARECEN RELEVANTES PARA ENTENDERLAS.

A) LOS ORGANOS DE PARTICIPACIÓN COMUNITARIA.

ESTA ES, EN GENERAL, LA DENOMINACIÓN MÁS COMÚN Y AMPLIA DE LAS AGRUPACIONES A QUE NOS REFERIMOS EN ESTA PARTE DEL TRABAJO. A NIVEL MUNICIPAL SE HAN DISEÑADO DIVERSOS ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN COMUNITARIA PARA ALCANZAR CIERTOS OBJETIVOS COMUNES Y REPRESENTAN PARA EL GOBIERNO MUNICIPAL UNA COLABORACIÓN VALIOSA DE APOYO A LAS ACTIVIDADES EN MATERIA DIVERSA, COMO PUEDEN SER: EDUCACIÓN; OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS; PARA AFRONTAR SITUACIONES

(*) Seguimos en este tema lo expuesto por el Dr. José Gilberto Garza Grimaldo, en su tesis de grado intitulada: "Instituciones de participación Ciudadana en la vida Municipal"; Fac. de Derecho U.N.A.M.; 1988.

B) COMITÉS DE MANZANA.

LAS DIVERSAS LEYES ORGÁNICAS MUNICIPALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS CONSAGRAN ESTE ÓRGANO DE PARTICIPACIÓN COMUNITARIA. VGR.: LA LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE GUERRERO, DISPONE EN SU ARTÍCULO 75, QUE "LOS COMITÉS DE MANZANA PARTICIPARÁN CON EL AYUNTAMIENTO O LA COMISARÍA MUNICIPAL EN SU CASO, EN TODAS AQUELLAS TAREAS QUE COADYUVEN AL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD A TRAVÉS DE LA ACCIÓN DIRECTA EN SU ÁREA DE COLABORACIÓN. EL ARTÍCULO 74 DE LA MISMA LEY SEÑALA COMO REQUISITOS PARA SER MIEMBRO DEL COMITÉ DE MANZANA: TENER DOMICILIO EN ELLA, MODO HONESTO DE VIVIR Y SABER LEER Y ESCRIBIR.

LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN, EN EL TÍTULO TERCERO, CAPÍTULO III, ARTÍCULO 75, DISPONE QUE HABRÁ COMITÉS DE MANZANA EN LOS LUGARES QUE LO AMERITEN A JUICIO DEL PRESIDENTE MUNICIPAL, Y LOS CONSIDERA COMO ÓRGANOS AUXILIARES DE LA AUTORIDAD MUNICIPAL. LOS JEFES DE MANZANA PUEDEN DESIGNAR AUXILIARES PARA EL DESEMPEÑO DE SUS FUNCIONES, CON LA APROBACIÓN DEL PRESIDENTE MUNICIPAL. LOS REQUISITOS PARA SER JEFE DE MANZANA, SON: TENER SU DOMICILIO EN LA RESPECTIVA CIRCUNSCRIPCIÓN, MODO HONESTO DE VIVIR Y SABER LEER Y ESCRIBIR. DEPENDEN JERÁRQUICAMENTE EN LO POLÍTICO Y ADMINISTRATIVO DEL PRESIDENTE MUNICIPAL.

LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO, EN SU TÍTULO TERCERO, CAPÍTULO I, SE REFIERE A LAS AUTORIDADES AUXILIARES Y ENTRE ELLAS A LOS JEFES DE MANZANA, QUIENES ACTUARÁN EN SUS RESPECTIVAS JURISDICCIONES COMO AUXILIARES DE LOS AYUNTAMIENTOS Y, POR CONSIGUIENTE, SUS ATRIBUCIONES SERÁN LAS NECESARIAS PARA MANTENER EL ORDEN Y LA TRANQUILIDAD O SEGURIDAD DE LOS VECINOS DEL LUGAR DONDE ACTÚEN, CONFORME LO DETERMINEN LOS BANDOS MUNICIPALES RESPECTIVOS.

EN GENERAL, NO HAY UNIFORMIDAD EN LA LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS SOBRE LA INTEGRACIÓN DE LOS COMITÉS DE MANZANA Y SOBRE SUS FUNCIONES ESPECÍFICAS. SIN EMBARGO, PODEMOS GENERALIZAR LAS CARACTERÍSTICAS DE ESTE ÓRGANO AUXILIAR MUNICIPAL, ESTIMANDO QUE SON LAS SIGUIENTES: PUEDE SER POR DESIGNACIÓN O ELECCIÓN; SUS FUNCIONES, ENTRE OTRAS, SON MANTENER EL ORDEN Y LA SEGURIDAD DE LOS VECINOS, DANDO AVISO AL PRESIDENTE MUNICIPAL SOBRE LOS INCIDENTES QUE SE PRESENTEN; ELABORAR, REVISAR Y TENER ACTUALIZADO UN CENSO DE POBLACIÓN DE SU MANZANA; CAPTAR DEMANDAS DE LOS HABITANTES DE LAS MANZANAS EN CUANTO A SERVICIOS PÚBLICOS; RECOLECTAR LAS APORTACIONES RESPECTIVAS EN CASO DE LAS OBRAS POR COOPERACIÓN; ORGANIZAR Y COORDINAR ACCIONES COMO FAENAS, ETC; INFORMAR AL AYUNTAMIENTO Y HABITANTES SOBRE SUS GESTIONES Y RESULTADOS OBTENIDOS.

C) ASOCIACIONES DE COLONOS.

EN LAS ÁREAS DE NUEVOS ASENTAMIENTOS POBLACIONALES, ÉSTO ES DE NUEVAS COLONIAS, CON GRAN FRECUENCIA LAS CARENCIAS Y URGENTE NECESIDAD DE AFRONTAR MÚLTIPLES PROBLEMAS DE LOS NUEVOS POBLADORES, FOMENTA ESTAS ORGANIZACIONES, ESTO CON EL FIN DE HACER UN FRENTE COMÚN EN SUS GESTIONES Y PETICIONES.

SE INTEGRAN, GENERALMENTE, POR UN PRESIDENTE, UN SECRETARIO, UN TESORERO Y TANTOS VOCALES COMO SEAN NECESARIOS, SIENDO COMUNMENTE TRES DE ELLOS. NORMALMENTE ESTE COMITÉ DIRECTIVO DE LA ASOCIACIÓN SE REGISTRA ANTE EL AYUNTAMIENTO COMO UN ÓRGANO DE COLABORACIÓN CIUDADANA.

LOS COLONOS SE ASOCIAN DE ESTA MANERA CON LA FINALIDAD DE SOLUCIONAR PROBLEMAS COMUNES EN LA COLONIA, BARRIO O FRACCIONAMIENTO. SUS ACCIONES SE TRADUCEN EN GESTIONES PARA INTRODUCIR SERVICIOS BÁSICOS: AGUA, LUZ, DRENAJE O AQUELLOS QUE HAGAN FALTA; PARA LA TERMINACIÓN DE CALLES O PARA CONSEGUIR OBRAS DE EQUIPAMIENTO NECESARIAS; ESCUELAS, ZONAS ARBOLADAS, ÁREAS DE RECREACIÓN; ACCIONES PARA IMPULSAR EL MANTENIMIENTO Y CONSERVACIÓN DE LAS OBRAS; LIMPIEZA DE LA COLONIA; CONCIENTIZAR A LOS HABITANTES PARA LA CONSERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE, ETC.

D) JUNTAS DE VECINOS.

SON LOS ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN COMUNITARIA QUE SE INTEGRAN, GENERALMENTE, CON LAS DIRECTIVAS DE LAS ASOCIACIONES DE COLONOS. SU DIRECTIVA ESTÁ COMPUESTA POR UN PRESIDENTE, UN TESORERO Y TANTOS VOCALES COMO SEAN NECESARIOS. SON ELECTOS EN ASAMBLEA CONVOCADA POR EL AYUNTAMIENTO.

ENTRE SUS FUNCIONES ESTÁN LAS SIGUIENTES: PROPONER AL PRESIDENTE MUNICIPAL MEDIDAS QUE ESTIMEN CONVENIENTES PARA MEJORAR LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS; SUGERIR A LA AUTORIDAD MUNICIPAL LA PRESTACIÓN DE NUEVOS SERVICIOS PÚBLICOS; CONVOCAR A LOS VECINOS A QUE PARTICIPEN EN TAREAS DE INTERÉS SOCIAL Y COOPERAR EN CASOS DE EMERGENCIA CON EL MUNICIPIO; CONOCER LAS NECESIDADES PRIORITARIAS DE LA COMUNIDAD EN SERVICIOS PÚBLICOS Y PLANTEARLAS AL CONSEJO DE COLABORACIÓN MUNICIPAL; INFORMAR AL CONSEJO DE COLABORACIÓN MUNICIPAL DE LOS PROBLEMAS ADMINISTRATIVOS O DE SERVICIOS QUE NO PUEDA RESOLVER, ETC. (1)

EN ESTA MATERIA DEBEMOS CITAR, A MANERA DE EJEMPLO, LA LEY ORGÁNICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL (2), QUE ESTABLECIÓ COMO ÓRGANOS DE COLABORACIÓN CIUDADANA A LOS COMITÉS DE MANZANA, ASOCIACIONES DE RESIDENTES, JUNTAS DE VECINOS Y EL CON

(1) Cfr. Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo; Editorial Porrúa, México, 1984, pp. 168-177.

(2) Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, 1978, art. 44.

SEJO CONSULTIVO DEL DISTRITO FEDERAL. ADEMÁS, DE ACUERDO A LAS MODIFICACIONES DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN, SE CREÓ LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES (3), CUYOS INTEGRANTES TIENEN, ENTRE OTRAS ATRIBUCIONES, LA DE PROMOCIÓN, GESTORÍA Y SUPERVISIÓN DE LOS PROBLEMAS Y SERVICIOS QUE AFECTEN A SUS DISTRITOS.

E) LOS CONSEJOS DE COLABORACIÓN MUNICIPAL.

UNO DE LOS ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN COMUNITARIA QUE MÁS HAN TENIDO ACEPTACIÓN Y ÉXITO, SON LOS LLAMADOS CONSEJOS DE COLABORACIÓN MUNICIPAL.

DIVERSOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA COMO AGUASCALIENTES, BAJA CALIFORNIA, ESTADO DE MÉXICO, GUERRERO, NUEVO LEÓN, ENTRE OTROS, HAN ESTABLECIDO EN SUS RESPECTIVAS LEYES MUNICIPALES O REGLAMENTOS ESPECÍFICOS, ESA FORMA DE ORGANIZACIÓN COMUNITARIA.

ALGUNOS REGLAMENTOS SOBRE LOS CONSEJOS DE COLABORACIÓN MUNICIPAL, COMO EL DE BAJA CALIFORNIA Y EL DE AGUASCALIENTES, INTEGRAN A ÉSTOS CON UN PRESIDENTE, UN SECRETARIO Y UN TESORERO. ADEMÁS, TIENEN LAS VOCALÍAS QUE SE ESTIMEN CONVENIENTES DE ACUERDO A LAS NECESIDADES DE LA COLECTIVIDAD, COMO: DE LA DE-

(3) Ver Diario Oficial de la Federación, 10 de agosto de 1987.

FENSA ECOLÓGICA Y SALUD; DE EDUCACIÓN CULTURAL Y BIENESTAR SOCIAL, DEPORTE, ETC.; LO QUE PERMITE QUE LOS CONSEJOS DE COLABORACIÓN MUNICIPAL DESARROLLEN ACTIVIDADES DIVERSAS CON PROFUNDO SENTIDO SOCIAL. PUEDEN ASIMISMO, FORMAR PARTE DE LOS CONSEJOS EN SU JURISDICCIÓN, LAS SOCIEDADES DE PADRES DE FAMILIA, LOS GRUPOS DEPORTIVOS ORGANIZADOS, LAS ASOCIACIONES DE COLONOS, LAS SOCIEDADES CIVILES Y LOS GRUPOS DE JÓVENES DE LAS COMUNIDADES, ENTRE OTROS.

LOS PRESIDENTES, SECRETARIOS Y TESOREROS DE LOS CONSEJOS DE COLABORACIÓN MUNICIPAL, SON ELECTOS DEMOCRÁTICAMENTE POR LOS CIUDADANOS VECINOS DE LA LOCALIDAD, EN ASAMBLEA PÚBLICA, PREVIA CONVOCATORIA DEL AYUNTAMIENTO RESPECTIVO.

LOS CONSEJOS DE COLABORACIÓN MUNICIPAL SE IDENTIFICAN COMO ORGANISMOS AUXILIARES DEL AYUNTAMIENTO. (4)

PARA SER MIEMBRO DE LOS CONSEJOS DE COLABORACIÓN MUNICIPAL, EN GENERAL SE EXIGEN, ENTRE OTROS REQUISITOS, LOS SIGUIENTES: SER CIUDADANO RESIDENTE DEL FRACCIONAMIENTO, COLONIA, PUEBLO, O CABECERA MUNICIPAL, ETC., CORRESPONDIENTE; CON UNA VECINDAD MÍNIMA DE SEIS MESES A LA FECHA DE LA ELECCIÓN, DEBIENDO COMPROBAR LO ANTERIOR CON SU CREDENCIAL PERMANENTE DE ELECTOR; TENER

(4) La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en su artículo 30, dispone que los ayuntamientos para dar solución a los problemas municipales, podrán auxiliarse por: 1. Las Comisiones de Planificación y Desarrollo Municipal; y 2. Los Consejos de Colaboración Municipal o de participación ciudadana.

LA CAPACIDAD NECESARIA PARA DESEMPEÑAR EL CARGO; NO HABER ESTADO EN PROCESO DE ORDEN PENAL, EN EL QUE SE HAYA DICTADO SENTENCIA CONDENATORIA POR DELITO INTENCIONAL QUE AMERITE PENA CORPORAL, ETC.

LOS CONSEJOS DE COLABORACIÓN MUNICIPAL, SON ÓRGANOS DE PROMOCIÓN Y GESTIÓN SOCIAL. SUS FACULTADES, ENTRE OTRAS, SON LAS SIGUIENTES: COADYUVAN PARA EL CUMPLIMIENTO EFICAZ DE LOS PLANES Y PROGRAMAS APROBADOS; PARA LA MEJOR ADMINISTRACIÓN Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS; COORDINAN TRABAJOS PARA LAS JUNTAS DE VECINOS; RECIBEN DEMANDAS DE NECESIDADES DE LA COMUNIDAD Y CANALIZAN LAS MISMAS AL AYUNTAMIENTO PARA SU GESTIÓN; PROMUEVEN LA PARTICIPACIÓN Y COLABORACIÓN DE LOS HABITANTES Y VECINOS EN TODOS LOS ASPECTOS DE BENEFICIO SOCIAL; PRESENTAR PROPOSICIONES AL AYUNTAMIENTO PARA FIJAR LAS BASES DE LOS PLANES Y PROGRAMAS MUNICIPALES O MODIFICACIONES EN SU CASO; ASÍ COMO PROPOSICIONES DE PROYECTOS DE LEYES Y REGLAMENTOS; PROMUEVEN LA ORGANIZACIÓN VECINAL CON LOS JEFES DE MANZANA, RESPONSABLES DE CUADRA Y/O COORDINADORES DE CALLES, PARA LA REALIZACIÓN DE OBRAS Y ACTIVIDADES DE BENEFICIO COMÚN; COORDINAN LA PERMUTA DE MANO DE OBRA QUE LE CORRESPONDA REALIZAR A UN VECINO POR SU EQUIVALENTE EN MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN O PAGAR AL OPERARIO QUE REALICE EL TRABAJO O FAENA; EN GENERAL REALIZAN ACTIVIDADES TENDIENTES A APOYAR LAS LABORES DEL AYUNTAMIENTO EN BENEFICIO DE LA COMUNIDAD.

LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO, NOS BRINDA UN EJEMPLO BIEN ORGANIZADO DE LA ESTRUCTURACIÓN DE LOS CONSEJOS DE COLABORACIÓN CIUDADANA, PERMITIÉNDONOS, AL EFECTO, TRANSCRIBIR EL CAPÍTULO TERCERO, DEL TÍTULO TERCERO, DE SU RESPECTIVA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL:

DE LOS CONSEJOS DE COLABORACION MUNICIPAL.

Artículo 65.- En cada Municipio funcionará uno o varios Consejos de Colaboración Municipal o de Participación Ciudadana, según lo acuerde el Ayuntamiento. Estarán integrados por tres o más miembros, fungiendo uno como Presidente. Donde existan organizaciones y agrupaciones representativas, podrán estar integradas en el Consejo.

En la organización, funcionamiento y supervisión de los Consejos de Colaboración Municipal o de Participación Ciudadana, sólo podrá intervenir la autoridad Municipal.

En una misma localidad no podrán funcionar al mismo tiempo un Consejo de Colaboración Municipal y otro con la denominación de Consejo de Participación Ciudadana.

Artículo 66.- Los Consejos serán órganos de promoción y gestión social y tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

- I. Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados.
- II. Promover la participación y colaboración de los habitantes y vecinos en todos los aspectos de beneficio social.
- III. Presentar proposiciones al Ayuntamiento para fijar las bases de los planes y programas municipales o modificarlos en su caso; y

IV. Colaborar en el mejoramiento y supervisión de los servicios públicos municipales de su área de adscripción.

Artículo 67.- Los Consejos de Colaboración o de Participación Ciudadana se integrarán con vecinos del Municipio y serán electos democráticamente en la forma y términos que determine el Ayuntamiento. Durarán en su encargo tres años.

Artículo 68.- Los Consejos de Colaboración Municipal o de Participación Ciudadana tendrán la obligación de informar mensualmente al pueblo y al Ayuntamiento sobre:

- I. Los Proyectos que pretenda realizar.
- II. El estado de las obras en proceso.
- III. Las obras realizadas; y
- IV. El estado de cuenta que guarda la recolección de aportaciones económicas de la Comunidad.

Artículo 69.- El Ayuntamiento podrá encomendar a los Consejos de Colaboración o de Participación Ciudadana la recolección de aportaciones económicas de la Comunidad, cuando se trate de obras realizadas de acuerdo con la Ley de Cooperación para Obras Públicas del Estado.

En este caso los recibos serán autorizados por la Tesorería Municipal y a ésta se concentrarán sus fondos, los cuales se aplicarán a la obra respectiva.

Artículo 70.- Cuando uno o más de los miembros del Consejo no cumpla con sus obligaciones, el Ayuntamiento podrá convocar a nuevas elecciones para su substitución.

F) COMITÉS DE DESARROLLO.

EN ALGUNOS MUNICIPIOS (*), SE CONSIDERAN AUTORIDADES AUXILIARES DE UN BARRIO, COLONIA O FRACCIONAMIENTO A LA ASAMBLEA CONSTITUIDA POR LA MAYORÍA DE LOS COLONOS Y A LOS INTEGRANTES DE LOS COMITÉS DE DESARROLLO. NO PUDIENDO EXISTIR EN UN BARRIO, COLONIA O FRACCIONAMIENTO MÁS DE UNO DE ÉSTOS, CUYA FINALIDAD SERÁ ESPECÍFICAMENTE LA DE GESTIONAR UNA OBRA O DIVERSOS SERVICIOS.

ENTRE SUS FACULTADES Y OBLIGACIONES ESTÁN LAS SIGUIENTES: FORMULAR SUS PROGRAMAS DE ACTIVIDADES; DAR A CONOCER POR MEDIO DE UN INFORME EL USO Y MANEJO DE LOS FONDOS Y BIENES PROPIOS DE LA COLONIA; REPRESENTAR ANTE LAS DEPENDENCIAS CORRESPONDIENTES A LOS COLONOS Y SER EL ÓRGANO DE DECISIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS ACUERDOS DE LA ASAMBLEA.

LOS INTEGRANTES DE LOS COMITÉS DE DESARROLLO, SON: UN PRESIDENTE, UN SECRETARIO GENERAL, UN SECRETARIO DE ACTAS Y ACUERDOS, UN SECRETARIO DE ORGANIZACIÓN Y UN TESORERO. SON ELEGIDOS EN FORMA DEMOCRÁTICA POR LOS HABITANTES DE LA COLONIA O SECTOR, PREVIA CONVOCATORIA DEL AYUNTAMIENTO.

POR OTRA PARTE, ES FRECUENTE ENCONTRAR COMITÉS ESPECIALES PARA AFRONTAR ACCIONES CONCRETAS Y DAR RESPUESTA A LAS MÚLTI-

(*) Se puede ver, por ejemplo, el Reglamento para la Organización de Barrios y Colonias de la Ciudad de Chilpancingo, Gro., 1985.

PLES CARENCIAS QUE SUELEN TENER LAS COMUNIDADES MUNICIPALES. SE FORMAN ASÍ COMITÉS PRO-ESCUELAS; PRO-ELECTRIFICACIÓN; PRO-AGUA Y ALCANTARILLADO, ETC.; ESTAS AGRUPACIONES SON FORMIDABLES SUSTENTOS DE LA ACTIVIDAD MUNICIPAL PUES ENCAUSAN LOS ESFUERZOS CIUDADANOS CONCRETOS SOBRE DETERMINADOS PROBLEMAS O SERVICIOS.

G) JUNTAS PARA EL PROGRESO Y BIENESTAR.

EN SONORA (*), A TRAVÉS DE LA LEY NÚMERO 5, SE HAN CREADO LAS JUNTAS PARA EL PROGRESO Y BIENESTAR. TIENEN PERSONALIDAD JURÍDICA Y ENTRE SUS OBJETIVOS ESTÁ LA DE ESTIMULAR LA CONCIENCIA DE SOLIDARIDAD, COOPERACIÓN Y COMPENSIÓN MUTUA ENTRE LOS HABITANTES DE LAS LOCALIDADES. LAS JUNTAS ENCAUZAN LA COOPERACIÓN DE LOS PARTICULARES, SIN DISTINCIÓN ALGUNA, EN ACTIVIDADES SOCIALES, CÍVICAS Y MATERIALES.

EN CADA UNA DE LAS CABECERAS MUNICIPALES DEL ESTADO DE SONORA, TOMANDO EN CONSIDERACIÓN SUS CONDICIONES SOCIALES Y ECONÓMICAS, FUNCIONA UNA JUNTA CON PATRIMONIO PROPIO, SIN PERJUICIO DE QUE, INDEPENDIEMENTE DE DICHA JUNTA Y CON IGUALES FINALIDADES Y MODALIDADES, SE CONSTITUYAN COMITÉS DE PROGRESO Y BIENESTAR EN COMISARÍAS Y DELEGACIONES DE POLICÍA Y EN SECTO-

(*) Ley Núm. 5 que crea las Juntas para el Progreso y Bienestar en el Estado de Sonora, año 1982.

RES, BARRIOS O COLONIAS DE LAS CIUDADES POPULOSAS, CUYO FUNCIONAMIENTO ES COORDINADO POR LA JUNTA DE LA RESPECTIVA CABECERA.

LA JUNTA PARA EL PROGRESO Y BIENESTAR, SE GOBIERNA POR UNA DIRECTIVA INTEGRADA POR UN PRESIDENTE, UN VICE-PRESIDENTE, UN SECRETARIO, UN PRO-SECRETARIO, UN TESORERO, UN PRO-TESORERO Y DOS O MÁS VOCALES. ADEMÁS, DE UN REPRESENTANTE PERSONAL DEL EJECUTIVO DEL ESTADO. LA DIRECTIVA DE LA JUNTA QUEDA FACULTADA PARA INTEGRAR COMISIONES, PATRONATOS O CUALQUIER ORGANISMO NECESARIO PARA UN FIN DETERMINADO, DENTRO DE SUS ACTIVIDADES.

LAS JUNTAS FORMULAN SU REGLAMENTO INTERIOR Y SU PLAN O PROGRAMA DE OBRAS Y ACTIVIDADES Y LO SOMETEN A LA APROBACIÓN DEL EJECUTIVO DEL ESTADO, POR CONDUCTO DE LA SECRETARÍA DE GOBIERNO; LOS MIEMBROS DE LAS JUNTAS DURAN EN SU ENCARGO TRES AÑOS.

H) LOS MOVIMIENTOS URBANOS POPULARES.

FUNDAMENTALMENTE EN LOS MUNICIPIOS URBANOS Y METROPOLITANOS SE ESTÁ DANDO UN FENÓMENO EMERGENTE, AL QUE LOS SOCIOLÓGOS LE HAN DENOMINADO MOVIMIENTO URBANO POPULAR. ES UN FENÓMENO SOCIAL DERIVADO DE LA MASIFICACIÓN MODERNA Y ES UNA RESPUESTA DE ESTA A LA AUTORIDAD, QUE MUCHAS VECES SE VE INCAPACITADA PARA ATENDER TODAS LAS PETICIONES Y EXIGENCIAS DE UN CONGLOMERADO DE TAL NATURALEZA.

ESTOS GRUPOS MUCHAS VECES SON CANALIZADORES DE LA INCONFOR-
MIDAD SOCIAL DERIVADA DE LAS ENORMES CARENCIAS QUE LOS MUNICI-
PIOS ENFRENTAN. CON FRECUENCIA LA ENERGÍA DE ESTAS AGRUPACIO-
NES SUELE SER DESVIADA O MANIPULADA A SITUACIONES POLÍTICAS O
FACCIOSAS POCO REALISTAS Y CAEN EN EXTREMISMOS. PERO ESTIMO
QUE PRECISAMENTE EL MUNICIPIO ES LA INSTITUCIÓN QUE EN MEJOR
FORMA PUEDE RETOMAR LA FUERZA ESPONTÁNEA DE ESTOS GRUPOS, APRO-
VECHANDOLA PARA ORIENTARLA A ACTIVIDADES POSITIVAS DE APOYO Y
SOLIDARIDAD CON TODO EL CONJUNTO DE LA COMUNIDAD. DE OTRA MANE-
RA QUEDAN ESOS CONTINGENTES COMO MEROS ACTIVISTAS RADICALES,
SIN OBJETIVOS CLAROS Y SIEMPRE PRESTOS AL DESORDEN Y, MUCHAS VE-
CES, A LA DELINCUENCIA.

CAPITULO XVIII
EL CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL

SUMARIO

1. Antecedentes en la doctrina extranjera y nacional. 2. Creación del Centro Nacional de Estudios Municipales, ahora Centro de Desarrollo Municipal. Sus características. 3. Estructura administrativa: Organos y funciones. 4. Los Centros Estatales de Estudios Municipales. 5. El Sistema Nacional de Fomento a la Reforma Municipal. 6. Apreciación General del Centro.

1. ANTECEDENTES EN LA DOCTRINA EXTRANJERA Y NACIONAL.

1.1 DOCTRINA EXTRANJERA.

EN DIVERSOS PAÍSES EUROPEOS Y AMERICANOS HA EXISTIDO PREOCUPACIÓN POR PROPICIAR UN CONOCIMIENTO MÁS PROFUNDO DE LOS ASUNTOS MUNICIPALES EN SUS MUY VARIADOS ASPECTOS, YA DE CARÁCTER SOCIOLOGICO, JURÍDICO, ECONÓMICO, ETNOGRÁFICO, ETC.; POR LO QUE SURGEN CONCOMITANTEMENTE INSTITUCIONES OFICIALES, SEMI-OFCIALES O PRIVADAS, QUE SE HAN DADO A LA TAREA DE INVESTIGAR LAS MÁS VARIADAS CUESTIONES DE LAS COMUNAS.

EN EUROPA, POR EJEMPLO, TENEMOS EL INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL CON SEDE EN MADRID, ESPAÑA*, QUE ES UN

* La dirección actual del Instituto es: Joaquín García Morato No. 7- Madrid 10- España.

ORGANISMO DE CARÁCTER ACADÉMICO A TRAVÉS DEL CUAL SE HAN ELABORADO TRABAJOS DE PROFUNDA IMPORTANCIA EN ESTA MATERIA. EL ESFUERZO EDITORIAL DE ESTE INSTITUTO SE DEJA NOTAR CON LA SERIEDAD DE SUS OBRAS, ENTRE LAS QUE TENEMOS LAS SIGUIENTES: "EL LIBRO DE LOS ALCALDES Y LOS AYUNTAMIENTOS", DE MANUEL ORTÍZ DE ZÚÑIGA; "¿EL ESTADO CONTRA EL MUNICIPIO?", DE JEAN DE SAVIGNY; "MUNICIPALISMO Y REGIONALISMO", DE GUMERSINDO DE AZCÁRATE; "ESCRITOS MUNICIPALISTAS Y DE LA VIDA LOCAL", DE ADOLFO POSADA; "TEORÍA DE MOCRÁTICA Y RÉGIMEN LOCAL", TRADUCCIÓN DE LA OBRA DEL AUTOR INGLÉS DYLIS M. HILL; "GUÍA DE ALCALDES DE LOS PUEBLOS DE ESPAÑA", DE VICENTE VISCAÍNO PÉREZ Y FRANCISCO DE PAULA.

ESPECIAL MENCIÓN NOS MERECE LA IMPORTANTE EDICIÓN DE LA OBRA "DERECHO MUNICIPAL IBEROAMERICANO" (1985) QUE CONTIENE CERCA DE 1200 PÁGINAS CON ESTUDIOS MULTI-AUTORALES DE DERECHO ESPAÑOL Y DE AMÉRICA HISPÁNICA, EN MATERIA MUNICIPAL, CON UNA NOTABLE PRESENTACIÓN DEL PRESTIGIADO MAESTRO DE DERECHO ADMINISTRATIVO DON LUCIANO PAREJO Y ALFONSO.

POR LO QUE HACE A AMÉRICA LATINA, EXISTEN VARIAS INSTITUCIONES CON FINES SIMILARES, COMO LA ASOCIACIÓN VENEZOLANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, CON SEDE EN CARACAS, QUE HA ORGANIZADO IMPORTANTES EVENTOS DE CARÁCTER INTERNACIONAL PARA TRATAR TEMÁTICA RELATIVA A LOS ASUNTOS MUNICIPALES.

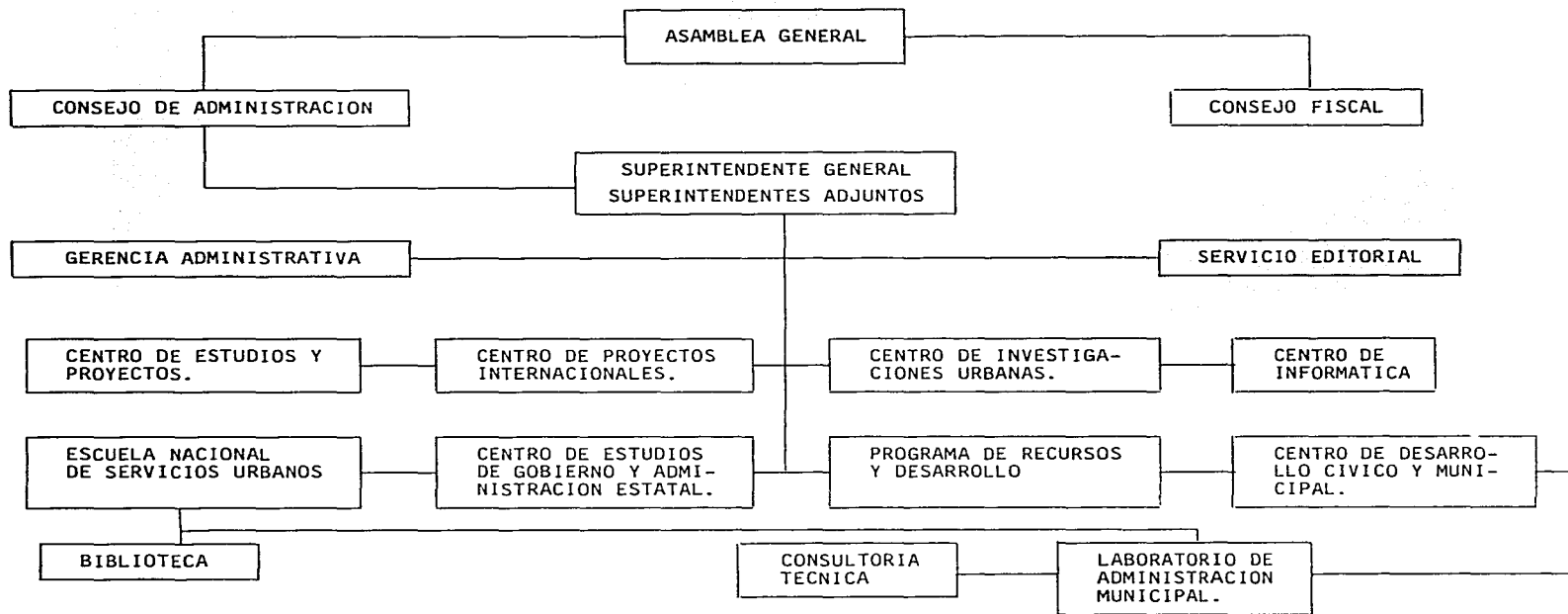
TAMBIÉN EN ESTE SENTIDO, DEBEMOS MENCIONAR EL "CENTRO LATINOAMERICANO DE AUTORIDADES LOCALES", CORRESPONDIENTE A LA INTERNATIONAL UNION LOCAL AUTHORITIES, CON SEDE EN QUITO, ECUADOR.

INDUDABLEMENTE QUE LA INSTITUCIÓN MÁS DESTACADA EN ESTA MATERIA Y SEGURAMENTE LA MÁS CONOCIDA EN IBEROAMÉRICA, ES EL INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL (*) CON SEDE EN RÍO DE JANEIRO. EL INSTITUTO NACE COMO UNA SOCIEDAD CIVIL DE CARÁCTER EDUCATIVO, CIENTIFICO Y CULTURAL, SIN FINES LUCRATIVOS. DE ACUERDO A SUS ESTATUTOS, SUS TAREAS VAN ENCAMINADAS A LOGRAR EL FORTALECIMIENTO Y EL PERFECCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES. EL IBAM EN ALGUNA ÉPOCA CONTÓ CON SUBSIDIO DEL GOBIERNO BRASILEÑO, SIN EMBARGO EN LA ACTUALIDAD ES UN ORGANÍSMO TOTALMENTE PRIVADO, QUE PROPORCIONA ASESORÍA A MUCHOS MUNICIPIOS BRASILEÑOS. SUBSISTE EL IBAM POR LOS PAGOS DE DICHA ASESORÍA Y DE LAS CUOTAS DEVENIDAS DE LOS CURSOS DE CAPACITACIÓN QUE IMPARTTE; CUENTA ADEMÁS CON MAGNIFICAS OFICINAS ADMINISTRATIVAS Y CON UN CUERPO AMPLIAMENTE CAPACITADO DE MUNICIPALISTAS.

DE ACUERDO AL ESQUEMA ADMINISTRATIVO QUE SE ANEXA, DESTACAN VARIOS CENTROS DE ESTE INSTITUTO, PARTICULARMENTE EL DE PROYECTOS INTERNACIONALES, QUE MANEJA EN LA ACTUALIDAD 22 PROYECTOS EN COORDINACIÓN CON OTROS PAÍSES LATINOAMERICANOS, EUROPEOS

(*) La dirección actual del IBAM es: Largo IBAM, No. 1-Boatfogo-22282; RíO de Janeiro, Brasil.

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRACION MUNICIPAL.



Y AFRICANOS. ESTOS PROYECTOS VERSAN SOBRE MATERIAS COMO DESCEN-
TRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS LOCALES, REORGANIZACIÓN URBANA, MO-
DERNIZACIÓN DE LOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS MUNICIPALES, CAPACI-
TACIÓN DE FUNCIONARIOS MUNICIPALES, ENTRE OTRAS.

LA ACTIVIDAD EDITORIAL DEL IBAM SEGURAMENTE ES LA MÁS DES-
TACADA EN TEMAS MUNICIPALES DE TODA AMÉRICA; MÚLTIPLES TÍTULOS
TIENEN PUBLICADOS, SOBRE TODO CON LA NUEVA CONSTITUCIÓN DEL BRA-
SIL DE 1988, QUE A TRAVÉS DE ESTAS OBRAS HA ENCONTRADO AMPLIA DI-
FUSIÓN EN LOS LIBROS Y FOLLETOS DEL INSTITUTO.

1.2 DOCTRINA NACIONAL.

EN MÉXICO TAMBIÉN HAN EXISTIDO ALGUNOS ANTECEDENTES DE OR-
GANISMOS CUYA FINALIDAD ES PROPICIAR EL MEJORAMIENTO DE LOS MU-
NICIPIOS. ES EL CASO, POR EJEMPLO, DEL INSTITUTO PARA EL DESA-
RROLLO TÉCNICO DE LAS HACIENDAS PÚBLICAS MUNICIPALES QUE TUVO
SU SEDE EN GUADALAJARA, JALISCO. TAMBIÉN TENEMOS EN ESTA CALI-
DAD AL CENTRO DE ESTUDIOS DE DOCUMENTACIÓN Y ASISTENCIA PARA EL
DESARROLLO MUNICIPAL, DEPENDIENTE DEL BANCO NACIONAL DE OBRAS Y
SERVICIOS PÚBLICOS, QUE DA ASISTENCIA Y CAPACITACIÓN A MÚLTIPLES
AYUNTAMIENTOS DE PAÍSES; HA CONVOCADO TAMBIÉN ESTE CENTRO A MÚL-
TIPLES EVENTOS CON PARTICIPACIÓN DE UNA IMPORTANTE CANTIDAD DE

AYUNTAMIENTOS DE TODAS PARTES DE LA REPÚBLICA.

DEBEMOS CITAR, EN ESTE ORDEN DE IDEAS, AL CENTRO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, DEPENDIENTE DEL INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (INAP), CREADO EN JUNIO DE 1983, COMO UNA INSTANCIA DE APOYO TÉCNICO Y CONSULTORÍA PARA LOS AYUNTAMIENTOS COMO MEDIO DE PROMOCIÓN DE LA CULTURA MUNICIPALISTA EN MÉXICO.

FUE ANTECEDENTE, TAMBIÉN, EL INSTITUTO DE DESARROLLO MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO, ORGANIZADO CON FINES SIMILARES, DE PROMOCIÓN, ASESORIA Y ESTUDIO DE LOS ASUNTOS MUNICIPALES Y QUE OPERÓ DESDE EL AÑO DE 1983.

SE OBSERVA QUE TANTO LOS ESCRITORES DE LA DOCTRINA EXTRANJERA, COMO LOS DERIVADOS DE LA DOCTRINA NACIONAL COINCIDEN EN LA PREOCUPACIÓN DE ESTRUCTURAR ORGANISMOS TÉCNICOS DE ALTO NIVEL ACADÉMICO, CUYA FINALIDAD SEA LA APORTACIÓN DE INVESTIGACIONES Y DE IDEAS QUE AYUDEN A LOS MUNICIPIOS Y SUS GOBERNANTES EN LA TAREA DE LOGRAR UNA GESTIÓN MUNICIPAL MÁS EFICAZ Y MÁS EFICIENTE AL SERVICIO DE SUS COMUNIDADES.

2. CREACION DEL "CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES", AHORA "CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL"; SUS CARACTERISTICAS.

SE CREÓ ESTA INSTITUCIÓN POR DECRETO PRESIDENCIAL PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 3 DE MAYO DE 1984, CON EL NOMBRE DE "CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES", COMO UN ORGANISMO DESCONCENTRADO DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, CUYA LABOR SERÍA: "IMPULSAR EL PROCESO DE REFORMA DE LA INSTITUCIÓN MUNICIPAL", MEDIANTE LA CONCURRENCIA DE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO Y LA COORDINACIÓN DE LAS ACCIONES DEL GOBIERNO FEDERAL, EN COORDINACIÓN CON LOS CENTROS ESTATALES DE ESTUDIOS MUNICIPALES, CUYA CREACIÓN SE SUGIRIÓ EN EL DECRETO MENCIONADO.

SIN EMBARGO, POR EL DESEO DE FORTALECER AL MUNICIPIO Y ADECUARLOS A LOS INSTRUMENTOS Y MECANISMOS GUBERNAMENTALES DE LOS NUEVOS TIEMPOS, RESULTÓ OPORTUNO EL DECRETO DE FECHA 3 DE NOVIEMBRE DE 1989, POR EL CUAL SE REORIENTARON LAS FACULTADES DE DICHO CENTRO PARA PROFUNDIZAR EN EL "DESARROLLO MUNICIPAL"; ES POR ELLO QUE TAMBIÉN FUE NECESARIO CAMBIAR SU DENOMINACIÓN POR EL DE "CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL".

EN EL SIGUIENTE CUADRO SE EXPONEN LAS FACULTADES CON QUE PRIMERAMENTE FUE CREADO Y, A SU VEZ, LAS QUE POSTERIORMENTE LE FUERON MODIFICADAS.

CUADRO COMPARATIVO DE LAS FACULTADES OTORGADAS AL CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES Y SU MODIFICACION A CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL.

CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES	CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL
<ol style="list-style-type: none"> 1. Coordinar, promover y realizar proyectos de investigación, estudios y análisis de ramas y aspectos específicos del ámbito municipal. 2. Integrar un acervo de información y documentación que facilite a las autoridades e instituciones competentes la investigación, estudio y análisis de ramas y aspectos específicos del ámbito municipal. 3. Difundir, a través de publicaciones y actos académicos, los resultados de los trabajos de investigación, estudio, análisis y de recopilación de información, documentación e intercambio que realice. 4. Sustener relaciones de intercambio con organismos similares locales, nacionales e internacionales y coordinar sus acciones con aquellas instituciones que realicen funciones semejantes, afines o complementarias. 5. Operar un Sistema Nacional de Fomento a la Reforma Municipal que proporcione a las autoridades municipales: 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Coordinar, promover y realizar proyectos de investigación, estudios y análisis de la organización municipal. 2. Promover la elaboración de un programa que contenga políticas y acciones tendientes al desarrollo municipal, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los gobiernos estatales y municipales y con los sectores social y privado involucrados en la materia y que contribuyan a dicho desarrollo en los ámbitos político y social. 3. Colaborar con los gobiernos estatales y municipales y las organizaciones sociales y privadas en la elaboración y promoción de programas estatales de desarrollo municipal. 4. Proponer la integración de las comisiones ejecutivas con la participación de los sectores social y privado involucrados, para colaborar en la ejecución de las acciones que se deriven de los programas de desarrollo municipal.

A. Servicios de información, documentación y difusión que les permita mantenerse debidamente actualizados en la materia.

B. Tecnología básica, asesoramiento y asistencia técnica en la materia de reforma municipal, con énfasis en los asuntos relacionados con la democratización integral.

6. Hacer el seguimiento de las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, relacionadas con la reforma municipal.
 7. Asesorar al Secretario de Gobernación en cuanto a las relaciones con los gobiernos estatales y las autoridades municipales.
 8. Servir de foro para que las autoridades municipales examinen libremente problemas comunes y experiencias particulares cuyo conocimiento auspicie la solidaridad entre ellas y permita un desarrollo armonioso de la vida municipal en el país.
 9. Apoyar la creación, desarrollo y consolidación de los centros estatales de estudios municipales.
 10. Las demás que le confiera el decreto, el Secretario de Gobernación y otras disposiciones le confieran para el cumplimiento de sus fines.
5. Impulsar la creación de grupos de trabajo y de concertación que brinden apoyo y asesoría en las diversas tareas que propicien el desarrollo municipal.
 6. Promover la realización de programas de desarrollo que prevean una mayor participación de la comunidad, a través de la concertación de acciones concretas con las distintas organizaciones sociales y privadas.
 7. Apoyar los programas de colaboración intermunicipal para emprender acciones prioritarias de interés común, así como aquellos que den solución a problemas afines, a través de la concertación, integración e intercambio de recursos y actividades entre municipios.
 8. Proponer al Secretario de Gobernación las adecuaciones jurídicas y reglamentarias que permitan orden e impulsar las acciones del desarrollo municipal que estime procedentes.
 9. Organizar reuniones nacionales y regionales de municipios para el intercambio de experiencias y analizar en ellas temas prioritarios y problemas comunes.
 10. Difundir por medio de publicaciones y actos académicos, por sí, o a través de convenios con instituciones docentes y organismos públicos, los resultados de los trabajos de investigación científica, estudio, análisis y recopilación de información, documentación e intercambio que se realice.

11. Establecer y administrar una biblioteca especializada en materia municipal, así como destinar las áreas necesarias para la biblioteca, el centro de documentación y de consulta en que se reúna el acervo documental y bibliográfico sobre la materia.
12. Integrar un Centro Nacional de Informática Municipal que contenga un banco de datos sobre los distintos aspectos de la vida municipal, que sirva de base para la realización de estudios específicos, análisis comparativos, estudios de evolución y prospectiva y casos prácticos; para cuyo efecto, se preverá la adecuada coordinación del Centro con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
13. Apoyar e impulsar la creación, operación y desarrollo de los Centros Estatales que promuevan el desarrollo municipal.
14. Asesorar, cuando así fuere requerido, al Secretario de Gobernación en su relación con los Gobiernos Estatales y las autoridades municipales.
15. Las demás que otras disposiciones le confieran y las que señale el Secretario de Gobernación.

COMO PODEMOS OBSERVAR, EL DECRETO QUE MODIFICÓ LA DENOMINACIÓN DEL CENTRO, TAMBIÉN AMPLIÓ SUS FACULTADES REORIENTÁNDOLAS AL DESARROLLO MUNICIPAL.

- CARACTERISTICAS DEL CENTRO.

ENTRE LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL, SE ENCUENTRAN LAS SIGUIENTES:

- a) Es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Toda vez que, dentro de la Administración Pública, la desconcentración es una forma que facilita la integración de funciones, en virtud de la cual, con fundamento en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Estado asigna autonomía técnica a un ente administrativo, en este caso a la Secretaría de Gobernación, dotado de competencia e investido de responsabilidades que propician el ágil y oportuno desempeño de las tareas que le han sido encomendadas.
- b) Tiene como objetivo la realización de programas y acciones para el desarrollo integral del municipio en el marco de la modernización política, mediante la concertación y la participación de la sociedad.
- c) Su patrimonio está integrado por:
 - El presupuesto que le otorgue el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Gobernación.
 - Las aportaciones que reciba y las que puedan derivarse de acuerdos o convenios que suscriba con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con los Estados de la Unión y con los Municipios.

- Los demás ingresos o bienes que reciba por cualquier medio legal.

d) Sus principales acciones son:

- Asesorar y apoyar a los gobiernos de los Estados y a los Ayuntamientos en la promoción de la participación comunitaria para el desarrollo y en el fortalecimiento de los gobiernos municipales.

LA CONCERTACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA ES DE GRAN IMPORTANCIA, TODA VEZ QUE DESDE EL MOMENTO EN QUE EL MUNICIPIO FUE INCORPORADO AL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA, POR CONDUCTO DE LOS COMITÉS DE PLANEACIÓN MUNICIPAL, SERÁ LA BASE PARA QUE LA COLECTIVIDAD PARTICIPE EN LA FORMULACIÓN, EJECUCIÓN Y SEGUIMIENTO DE LAS ACCIONES QUE SE EMPRENDAN PARA LOGRAR EL DESARROLLO MUNICIPAL.

- Orientar a los Ayuntamientos para mejorar los sistemas de finanzas públicas municipales y, crear mecanismos de coordinación financiera que apoyen programas de desarrollo y proyectos productivos.

EL CENTRO, DENTRO DEL MARCO JURÍDICO DE SU COMPETENCIA, APOYARÁ LA MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS MUNICIPALES. POR OTRO LADO, FUNGIRÁ COMO GESTOR EN LA CANALIZA-

CIÓN DE RECURSOS HACIA LOS MUNICIPIOS, POR EL OTRO, IMPULSARÁ UN SISTEMA DE INFORMACIÓN QUE PERMITA EL ACCESO PARA EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO.

- Proporcionar asistencia técnica a los Ayuntamientos para elevar la calidad de los servicios públicos municipales.

DICHO ORGANISMO SERÁ EL ENCARGADO DE CANALIZAR LAS ACCIONES QUE REALICEN LOS EXPERTOS EN LO REFERENTE A SUS TÉCNICAS SOBRE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS PARA SOLUCIONAR LOS PROBLEMAS SUSCITADOS POR EL DESEMPEÑO DE ESTA ACTIVIDAD.

- Promover programas de ordenamiento territorial y acciones de colaboración intermunicipal.

EN ESTE CASO, EL CENTRO TENDRÁ A SU CARGO DOS TAREAS. POR UN LADO, SERÁ UN ÓRGANO INTERLOCUTOR CON LAS AUTORIDADES COMPETENTES CON OBJETO DE RESOLVER LOS PROBLEMAS DE LA REGULARIZACIÓN DE RESERVAS TERRITORIALES. POR EL OTRO, SERÁ EL ENLACE ENTRE LA AUTORIDAD MUNICIPAL Y LOS ORGANISMOS COMPETENTES ENCARGADOS DE LA ASESORÍA RESPECTO DE LA DETERMINACIÓN ADECUADA DE LA VOCACIÓN DEL SUELO, Y APOYARÁ TODA ACCIÓN TENDIENTE A LA EJECUCIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL.

- Dar asesoría sobre las bases jurídicas y los reglamentos de la organización y funcionamiento de los gobiernos municipales.

PARA TAL EFECTO, SE REQUIERE REVISAR EL MARCO REGLAMENTARIO PARA LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL PRINCIPALMENTE EN DOS ASPECTOS:

- 1) Buscar que las bases jurídicas que norman la reglamentación municipal faciliten la tarea gubernamental de las autoridades municipales.
- 2) Avanzar en la reglamentación interna de los municipios para que ésta contemple las particularidades de cada localidad.

POR OTRA PARTE, CON OBJETO DE CONTRIBUIR A LA MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS MUNICIPALES, TAMBIÉN SE REQUIERE IMPULSAR EL ESTABLECIMIENTO DE HERRAMIENTAS ADMINISTRATIVAS (MANUALES, ORGANIGRAMAS Y, EN GENERAL, SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS) MÁS ÁGILES Y EXPEDITOS QUE PERMITAN EL APROVECHAMIENTO INTEGRAL DE LOS RECURSOS HUMANOS, MATERIALES Y FINANCIEROS.

DE LO ANTERIOR PODEMOS COLEGIR QUE, DADA LA COMPLEJIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL, ORILLARÁ A LA AUTORIDAD MUNICIPAL AL DISEÑO Y PERFECCIONAMIENTO DE LOS MECANISMOS Y SIS

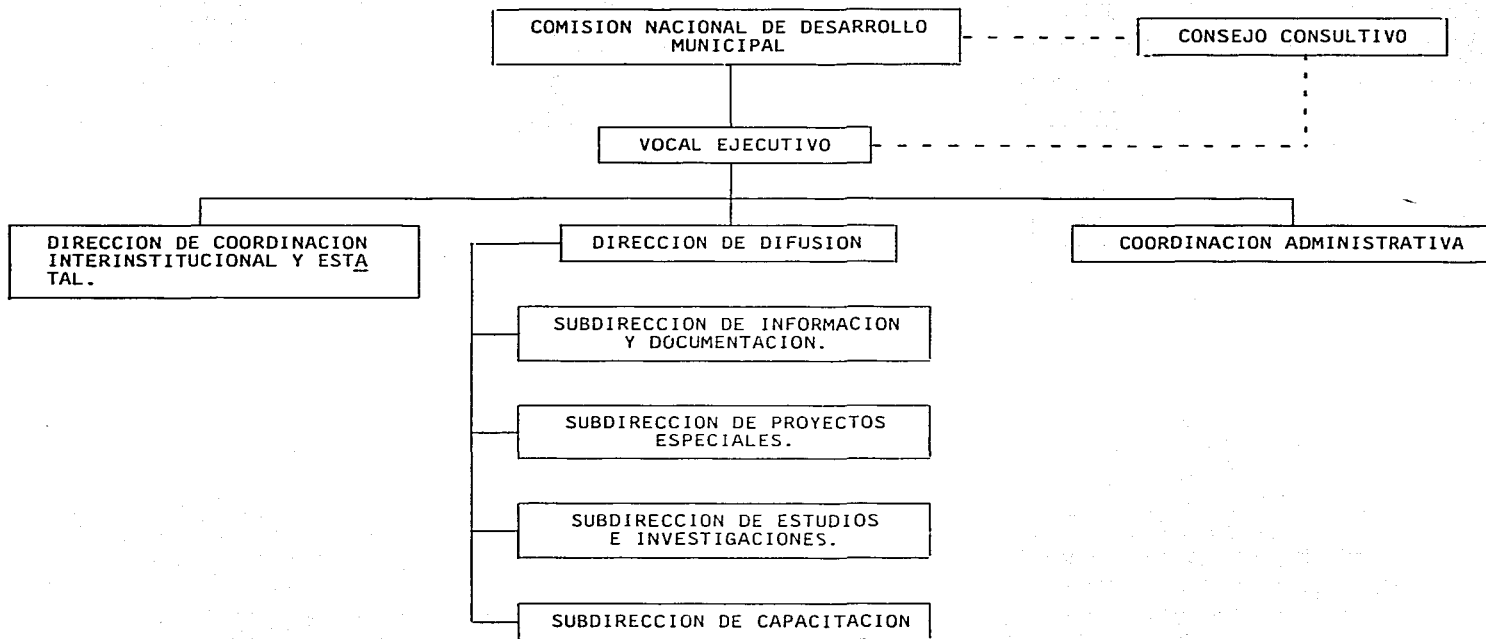
TEMAS DE TRABAJO PARA SATISFACER SUS NECESIDADES; ASIMISMO, AL ESFUERZO SISTEMÁTICO POR CAPACITAR A LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL CUMPLIMIENTO DE SUS FUNCIONES Y A LA ADAPTACIÓN CONSTANTE DE MEJORES MECANISMOS Y FORMAS PARA EL DESARROLLO DE SUS TAREAS. ASÍ, EL CENTRO NACIONAL BRINDARÁ LA ASESORÍA NECESARIA TANTO PARA ELABORAR COMO PARA CUMPLIR ADECUADAMENTE CON LOS REGLAMENTOS MUNICIPALES.

3. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL.

A) ORGANOS Y FUNCIONES.

EL CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL, EN EL DESEMPEÑO DE LAS FUNCIONES QUE TIENE ENCOMENDADAS POR LA LEY, CUENTA CON LA SIGUIENTE ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA, CUYA BASE ES EL ARTÍCULO 40. DEL DECRETO DE MODIFICACIÓN Y REORIENTACIÓN, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DEL 2 DE NOVIEMBRE DE 1989.

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL



INTEGRACION DEL CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL

<p>COMISION NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL.</p>	<p>Se integra por:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) El Secretario de Gobernación o persona que éste designe, quien la preside. b) Un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. c) Un representante de la Secretaría de Programación y Presupuesto. d) Un representante de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. e) Un representante de la Secretaría de la Reforma Agraria. f) Un representante del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. g) Representantes de otras dependencias y entidades públicas que estén vinculadas al ámbito de competencia municipal. h) Representantes de gobiernos estatales y municipales e instituciones y organismos que por la naturaleza de que se trate, deban intervenir en su carácter de observadores.
<p>CONSEJO CONSULTIVO</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) Personalidades de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) en las materias de desarrollo municipal. b) Profesionales académicos de reconocido prestigio. c) Representantes de instituciones académicas. d) Representantes de los colegios de profesionales.

	<p>e) Representantes de organizaciones de los sectores social y privado.</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ Los representantes del Gobierno Federal son invitados por el Secretario de Gobernación. ◦ Los representantes de los Gobiernos <u>Es</u> tatal y Municipal son invitados por las autoridades competentes y se <u>reun</u>irán cuando menos una vez al año.
VOCAL EJECUTIVO.	<ul style="list-style-type: none"> - Es designado por el Secretario de Gobernación. - Funge como Secretario Técnico de la <u>Co</u>misión Nacional de Desarrollo Municipal y como Presidente del Consejo <u>Con</u>sultivo.

LAS FACULTADES DE CADA UNO DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS QUE INTEGRAN EL CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL SE ENUMERAN A CONTINUACIÓN:

A) FINES Y FUNCIONES DE LA COMISION NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL.

- Proponer las acciones necesarias en todo aquello que tenga relación con el cumplimiento de los objetivos del Centro.
- Analizar y aprobar, en su caso, los programas y acciones vinculados al desarrollo municipal que establezca el Centro.
- Recibir propuestas, realizar estudios y proyectos, y promover programas de coordinación y concertación para el desarrollo municipal.
- Conocer permanentemente el grado de avance de los programas y acciones, recomendando las medidas necesarias para el estricto cumplimiento de las metas previstas.
- Aprobar el Reglamento Interno del Centro y manuales de procedimientos y servicios al público.

B) FUNCION DEL CONSEJO CONSULTIVO.

- Asesorar al Vocal Ejecutivo del Centro, en lo concerniente a los programas y proyectos correspondientes.

C) FUNCIONES Y FACULTADES DEL VOCAL EJECUTIVO.

- Dar opinión y propuestas sobre los distintos aspectos comprendidos en los programas y proyectos de desarrollo municipal que se pongan a su consideración.
- Integrar grupos de trabajo para realizar los diversos proyectos que se consideran prioritarios para el desarrollo municipal.
- Presentar observaciones y consideraciones sobre las modificaciones y ajustes que deban hacerse al marco jurídico que regulan las funciones y atribuciones de los municipios que se pongan a consideración.
- Elaborar programas del Centro y someterlos a la aprobación del Secretario de Gobernación, y hacer cumplir los acuerdos y resoluciones que éste dicte.
- Proponer al Secretario de Gobernación el nombramiento de los servidores públicos del Centro y remover a los mismos, así como determinar sus atribuciones, ámbito de competencia, retribuciones con apego al presupuesto aprobado y demás disposiciones aplicables.
- Dirigir técnica y administrativamente al Centro.
- Proponer al Secretario de Gobernación las medidas adecuadas para el mejor funcionamiento del Centro.
- Establecer, previo acuerdo del Secretario de Gobernación, los órganos técnicos y administrativos necesarios para el desarrollo

de las actividades del Centro.

- Formular el anteproyecto del presupuesto anual y someterlo a la consideración del Secretario de Gobernación.
- Realizar tareas editoriales y de difusión acerca de las distintas materias relativas al desarrollo municipal.
- Suscribir acuerdos o convenios con dependencias y entidades federativas y con los Municipios, en materia de la competencia del Centro.
- Suscribir convenios de colaboración con instituciones públicas y privadas.
- Presentar un informe anual de las actividades realizadas y de los resultados obtenidos; acompañando los informes específicos que se le requieran.
- Las demás que el Secretario de Gobernación y otras disposiciones le confieran.

D) FUNCIONES DE LA DIRECCION DE DIFUSION.

- Publicar los estudios, investigaciones, ensayos y proyectos relativos a la temática municipal elaborados por el Centro Nacional de Desarrollo Municipal.
- Publicar mensualmente la Revista "El Municipio", órgano informativo encargado de difundir las actividades realizadas en materia de fortalecimiento municipal en los 2,384 municipios del país.

- Difundir las actividades académicas en relación a la temática municipal y la experiencia de descentralización realizadas en el país, en la revista bimestral "Estudios Municipales".
- Difundir a través de los medios de comunicación las actividades organizadas por el Centro.

- SUBDIRECCION DE INFORMACION Y DOCUMENTACION.

- Coordinar la operación y actualización del Sistema Nacional de Información y Documentación Municipal para facilitar la realización de estudios, investigaciones y análisis del municipio.
- Supervisar la actualización del inventario de las investigaciones sobre la problemática del país.

- SUBDIRECCION DE PROYECTOS ESPECIALES.

- Coordinar la realización de estudios e investigaciones tendientes a ampliar el conocimiento de la organización municipal.
- Coordinar la realización de estudios sobre ordenamientos legales que rigen la vida municipal en materia económica, financiera, administrativa, política y social.
- Supervisar la realización de estudios e investigaciones que soliciten las dependencias federales y estatales, así como las autoridades municipales y las organizaciones privadas sobre aspectos específicos de la administración municipal.

- SUBDIRECCION DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES.:

- Promover en coordinación con los gobiernos de los Estados, la realización de estudios orientados a buscar soluciones a la problemática municipal.
- Coordinar, con instituciones públicas y privadas, acciones tendientes a la ejecución de estudios e investigaciones en el ámbito de la administración pública municipal.
- Apoyar a los Centros Estatales de Estudios Municipales en la realización de estudios e investigaciones en materia municipal.
- Coordinar y fomentar la relación con instituciones privadas, locales, nacionales e internacionales que realicen estudios e investigaciones en materia de administración pública municipal.
- Mantener relaciones con las asociaciones de tecnología alternativa, como el Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología y otras instituciones similares para mejorar la prestación de los servicios públicos y actividades económicas en los municipios.
- Organizar anualmente el Certamen "Premio de Estudios Municipales".

- SUBDIRECCION DE CAPACITACION.

- Coordinar el diseño y producción del material didáctico que sirva de apoyo a la docencia e investigación en materia municipal.

- Coordinar cursos de capacitación para las autoridades municipales y para el personal de la administración municipal.
- Promover y realizar cursos y seminarios que analicen la problemática municipal.

- SUBDIRECCION DE SEGUIMIENTO Y PLANEACION.

- Coordinar con los Centros Estatales de Estudios Municipales, la elaboración del Programa Nacional Anual de Fomento a la Reforma Municipal.
- Controlar el seguimiento y evaluación de las acciones del Centro Nacional de Desarrollo Municipal y de los Centros Estatales de Estudios Municipales.
- Colaborar en el análisis de los estudios realizados por otras instituciones en el ámbito federal, estatal y municipal a corto, mediano o largo plazo en materia de fomento a la Reforma Municipal.

E) DIRECCION DE COORDINACION INTERINSTITUCIONAL Y ESTATAL.

- Coordinar las relaciones entre el Centro Nacional de Desarrollo Municipal y los Centros Estatales.
- Impulsar a través de convenios con los gobiernos de los Estados, las actividades de los Centros Estatales de Estudios Municipales.

- Organizar las acciones para crear, operar y actualizar el Sistema Nacional de Información y Documentación Municipal.
- Impulsar la realización de foros para el análisis y discusión de problemas comunes de la administración municipal.

F) COORDINACION ADMINISTRATIVA.

- Administrar los recursos humanos y materiales con que cuenta el Centro Nacional de Desarrollo Municipal para el pleno logro de sus objetivos.
- Sistematizar los resultados en las actividades del Centro Nacional de Desarrollo Municipal.
- Controlar y distribuir las publicaciones que edita el Centro Nacional de Desarrollo Municipal.

4. LOS CENTROS ESTATALES DE ESTUDIOS MUNICIPALES.

LA REFORMA MUNICIPAL INVOLUCRA INNUMERABLES ACCIONES TALES COMO AMPLIACIÓN DE LA DEMOCRACIA, APOYO FINANCIERO, PROMOCIÓN DEL TRABAJO COMUNITARIO, REALIZACIÓN DE FOROS Y CURSOS DE CAPACITACIÓN, ASESORÍA, ENTRE LAS MÁS IMPORTANTES; DICHAS ACTIVIDADES COMPETEN A LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO -FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL- YA QUE TIENEN COMO FINALIDAD EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD MUNICIPAL.

DE ESTA MANERA, Y ATENDIENDO AL APOYO DE LA REFORMA MUNICIPAL PLANTEADA EN EL ARTÍCULO 115 DE NUESTRA LEY FUNDAMENTAL DE LA REPÚBLICA Y CON FUNDAMENTO EN LA FRACCIÓN IX DEL ARTÍCULO 20. DEL DECRETO DE CREACIÓN DEL CENTRO NACIONAL, EL INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTABLECIÓ "UNIDADES ESPECIALIZADAS DE APOYO Y FORTALECIMIENTO MUNICIPAL" EN LA MAYORÍA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE NUESTRO PAÍS. ASÍ, EL CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL CELEBRÓ DIVERSOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN Y COLABORACIÓN CON LOS TITULARES DEL EJECUTIVO DE CADA ESTADO DE JULIO A NOVIEMBRE DE 1984.

A) CARACTERISTICAS DE LOS CENTROS ESTATALES.

- Son creados por decreto del Gobernador Constitucional de la En tidad Federativa.
- Dependen del Ejecutivo Local, quien delega su representación, generalmente, en el Secretario General de Gobierno.
- Gozan de su desconcentración acorde al de su Estado. Esto es permite a los Centros Estatales adecuarse a la tipología de sus Entidades Federativas. Asimismo, facilita el mejor aprovechamiento de la tecnología y experiencia en materia de administración y gobierno Municipal.
- Se vinculan al Centro Nacional de Desarrollo Municipal por medio del Convenio de Coordinación y Colaboración.

B) ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA.

LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA QUE EN GENERAL SIGUEN ESTOS CENTROS, SE ESQUEMATIZA EN CUADRO ANEXO.

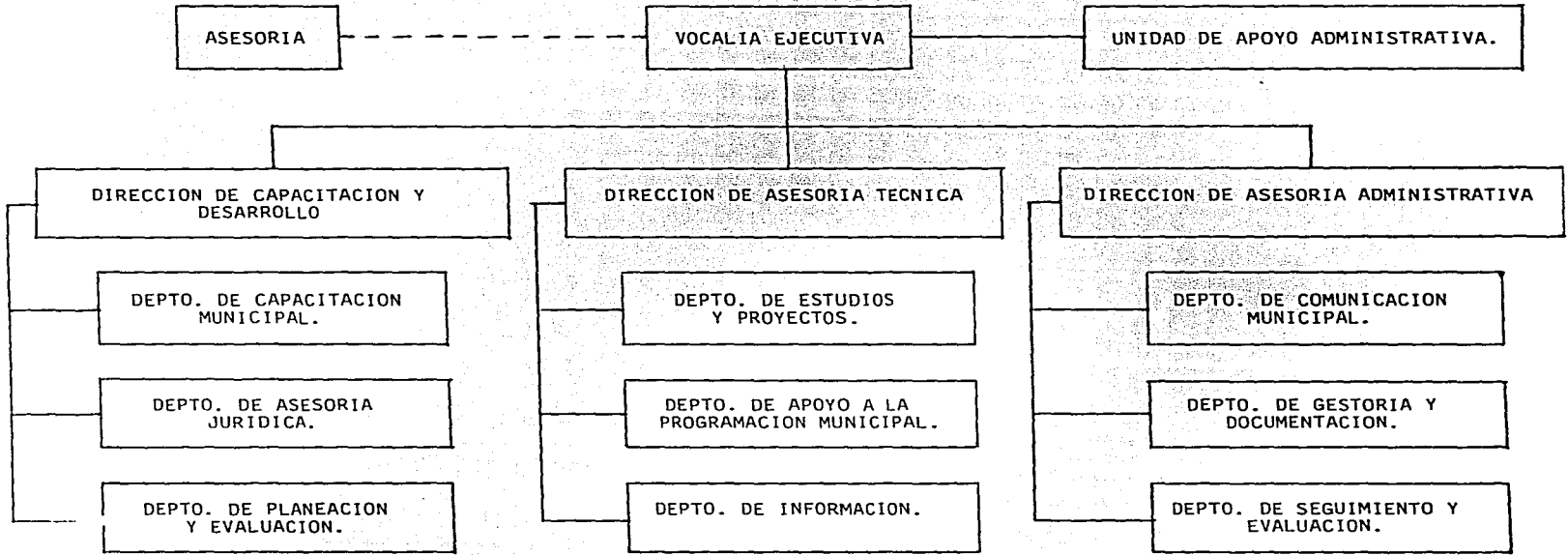
C) OBJETIVOS QUE SE FIJAN PARA LOS CENTROS ESTATALES.

LOS MÁS IMPORTANTES SON LOS SIGUIENTES:

- Operar, a nivel estatal y municipal, el Sistema Nacional de Fomento a la Reforma Municipal.
- Investigar las relaciones que existen entre la administración municipal, estatal y federal, adecuar la normatividad de éstas y coordinar tales funciones con la finalidad de fortalecer a los municipios.
- Desarrollar el sistema de "Red Centros" para el logro de intercambio de información en diversas áreas.

POR LO QUE CONCIERNE A LOS CENTROS ESTATALES DE ESTUDIOS MUNICIPALES, ESTIMAMOS QUE AL IGUAL QUE SE MODIFICÓ LA DENOMINACIÓN DEL CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES POR LA DE CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL, DEBEN, A SU VEZ, CAMBIAR SU DENOMINACIÓN POR LA DE CENTROS ESTATALES DE DESARROLLO MUNICIPAL.

ESTRUCTURA DE UN CENTRO ESTATAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES



5. EL SISTEMA NACIONAL DE FOMENTO A LA REFORMA MUNICIPAL.

AL CENTRO NACIONAL SE ENCOMENDÓ, COMO PROGRAMA PRIORITARIO A CUMPLIR, COORDINAR LAS TAREAS DE LO QUE SE LLAMÓ SISTEMA NACIONAL DE FOMENTO A LA REFORMA MUNICIPAL. ESTE PROGRAMA SURGIÓ POCO TIEMPO DESPUÉS DE CREADO EL CENTRO Y TENÍA COMO OBJETIVO FUNDAMENTAL PROPICIAR EL CONOCIMIENTO Y LOGRAR LA IMPLANTACIÓN EFECTIVA DE LAS REFORMAS QUE SE EFECTUARON AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL, EL 3 DE FEBRERO DE 1983.

EN ESTA VIRTUD EL CENTRO NACIONAL DEFINIÓ ALGUNAS ACCIONES OPERATIVAS COMO SON LAS SIGUIENTES:

A) PROPORCIONAR SERVICIOS DE INFORMACIÓN, DOCUMENTACIÓN Y DIFUSIÓN QUE LES PERMITIERA MANTENERSE ACTUALIZADOS EN LO REFERENTE A LA MATERIA MUNICIPAL.

B) OTORGAR TECNOLOGÍA BÁSICA, ASESORAMIENTO Y ASISTENCIA TÉCNICA EN MATERIA DE REFORMA MUNICIPAL, PRINCIPALMENTE EN ASUNTOS SOBRE DEMOCRATIZACIÓN INTEGRAL.

C) ESTABLECER EL MECANISMO INSTITUCIONAL Y PERMANENTE DE COORDINACIÓN Y CONCERTACIÓN DE ACCIONES ENTRE LOS ESTADOS Y LA FEDERACIÓN QUE PROMOVIESE LA REFORMA MUNICIPAL EN EL PAÍS.

PARA OPERAR EL SISTEMA NACIONAL DE FOMENTO A LA REFORMA MUNICIPAL SE PROGRAMARON TRES FACETAS, A SABER:

1) DIFUNDIR LAS REFORMAS Y ADICIONES AL ARTÍCULO 115 DE NUESTRA LEY FUNDAMENTAL.

2) AUXILIAR EN LA ADECUACIÓN DE LAS CONSTITUCIONES Y DE LAS LEYES ORGÁNICAS MUNICIPALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, A TRAVÉS DE FOROS DE CONSULTA POPULAR.

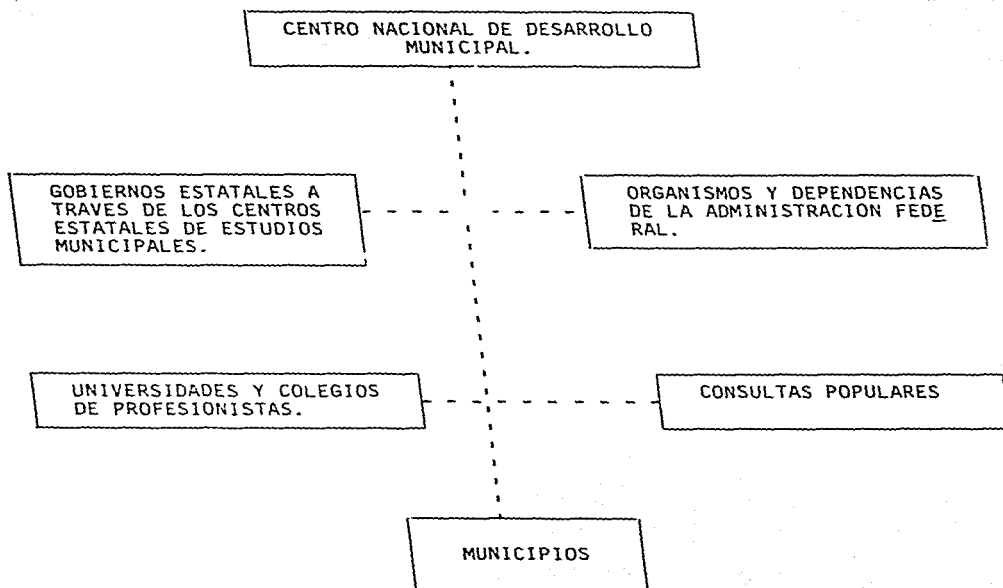
3) FOMENTAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, A TRAVÉS DE FOROS DE CONSULTA POPULAR.

PARA APROVECHAR DE MEJOR FORMA LOS ESFUERZOS QUE SE REALIZAN PARA ALCANZAR LOS OBJETIVOS ANTES ENUNCIADOS, SE HA CONFIGURADO UN ESQUEMA ESTRUCTURAL, EN EL QUE PARTICIPAN LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO Y EN EL QUE TAMBIÉN SE INVOLUCRA A INSTITUCIONES ACADÉMICAS Y A LOS COLEGIOS DE PROFESIONISTAS, COMO ABOGADOS, ECONOMISTAS, SOCIÓLOGOS, URBANISTAS, ETC.

INSISTIMOS EN LA ACTIVIDAD IMPORTANTE QUE JUEGA EL CENTRO NACIONAL, A QUIEN CORRESPONDE COORDINAR ESTAS ACCIONES.

PARA MEJOR EJEMPLIFICACIÓN DE LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA,
TENEMOS EL CUADRO SIGUIENTE:

SISTEMA NACIONAL DE FOMENTO A LA REFORMA MUNICIPAL



6. APRECIACION GENERAL DEL CENTRO.

ES INDUDABLE QUE EL CENTRO NACIONAL, PRIMERO DE ESTUDIOS MUNICIPALES, Y AHORA DE DESARROLLO MUNICIPAL, HA APORTADO IMPORTANTES LOGROS AL MUNICIPALISMO. EN EFECTO, TANTO A NIVEL DE DIFUSIÓN E INVESTIGACIÓN, COMO DE ASESORÍA Y COORDINACIÓN CON LOS MUNICIPIOS, SUS ACTIVIDADES SON AMPLIAMENTE RECONOCIDAS.

SU LABOR EDITORIAL, POR EJEMPLO, HA SIDO INTENSA, SE EDITAN VARIAS REVISTAS DE TEMAS MUNICIPALES; SE EDITÓ LA ENCICLOPEDIA DE LOS MUNICIPIOS Y SU ESFUERZO DE INVESTIGACIÓN SIGUE EN CONSTANTE AUMENTO.

SIN EMBARGO, A NUESTRO JUICIO, LA ETAPA QUE EL CENTRO HA CUMPLIDO, DE SU FUNDACIÓN A LA FECHA, DEBERÁ DE EVOLUCIONAR HACIA UNA MAYOR AUTONOMÍA ESTRUCTURAL QUE LO DESVINCULE DE LOS ORGANOS CENTRALES DEL GOBIERNO FEDERAL. SI BIEN DICHA VINCULACIÓN FUE ADECUADA, PARA LOGRAR QUE SE HECHARAN A ANDAR SUS PROGRAMAS Y TAREAS; AHORA RESULTA POCO PRÁCTICA Y, SEGURAMENTE, POCO OPERATIVA SU CERCANÍA A LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, QUE INCLUSIVE TIENE FÍSICAMENTE EN SUS INSTALACIONES.

ES EL MOMENTO EN QUE EL CENTRO DEBE CONVERTIRSE EN UN INSTITUTO NACIONAL DEL MUNICIPALISMO, COMO INSTITUCIÓN AUTÓNOMA Y

DESCENTRALIZACIÓN DEL GOBIERNO FEDERAL; QUE CUENTE CON SUFICIENTE CAPACIDAD JURÍDICA PARA QUE CUMPLA SUS FUNCIONES.

NOS LLEVA A ESTA CONCLUSIÓN UNA SERIE DE RAZONAMIENTOS, QUE, EN SÍNTESIS, SON LOS SIGUIENTES.

A) EL INSTITUTO NACIONAL DEL MUNICIPALISMO SERÍA, ASÍ, UNA INSTITUCIÓN DESCENTRALIZADA DEL GOBIERNO FEDERAL.

B) SUS ACTIVIDADES SE VERÍAN REALIZADAS CON UNA MAYOR INDEPENDENCIA TEÓRICA Y EN MEJOR POSICIÓN DE IMPARCIALIDAD CIENTÍFICA.

C) ANTE LA EVIDENTE PLURALIDAD IDEOLÓGICA QUE VIVEN LOS MUNICIPIOS MEXICANOS, EL INSTITUTO, POR SU CARÁCTER AUTÓNOMO, PODRÁ ASESORAR A TODOS ELLOS, SIN QUE INFLUYA EL ORIGEN POLÍTICO DE SUS AYUNTAMIENTOS. SE VERÍA ASÍ AL INSTITUTO COMO UN SÓLIDO PILAR DE LA CAPACITACIÓN Y ASESORÍA MUNICIPAL, Y NO COMO UNA DEPENDENCIA MÁS DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.

D) EN UN CONSEJO GENERAL SE RADICARÍAN LAS FACULTADES MÁS AMPLIAS DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN, TENIENDO ATRIBUCIONES PARA DESIGNAR A UN DIRECTOR GENERAL, QUE SERÍA EL ÓRGANO EJECUTIVO DEL INSTITUTO.

E) EN GENERAL, EL INSTITUTO OPERARÍA COMO ALGUNAS INSTITUCIONES SIMILARES; VGR. EL INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA.- MÚLTIPLES Y DE GRAN VARIEDAD DE MATICES HAN SIDO LAS DEFINICIONES QUE SE PROPONEN PARA EL MUNICIPIO. ALGUNOS AUTORES DESTACAN CUESTIONES FORMALES, OTROS HACEN HINCAPIÉ EN SUS ASPECTOS POLÍTICOS, ECONÓMICOS O SOCIOLOGÍCOS. SIN EMBARGO SE PERCIBE, EN EL FONDO, LA PREOCUPACIÓN DE TODOS POR RESALTAR A LA INSTITUCIÓN COMO BÁSICA Y FUNDAMENTAL EN LA CONFIGURACIÓN DE LA VIDA DE LOS CONGLOMERADOS HUMANOS.

SIGUIENDO ESAS IDEAS, ESTIMO QUE EL PROBLEMA DE LA DEFINICIÓN DEL MUNICIPIO NO SOLAMENTE DEBE ABORDAR LA DESCRIPCIÓN DE SUS CARACTERÍSTICAS FORMALES, SINO TAMBIÉN LOS FINES SUSTANTIVOS QUE LO DISTINGUEN DE OTRAS INSTITUCIONES SIMILARES.

EN ESE SENTIDO, PROPONEMOS QUE: EL MUNICIPIO ES LA INSTITUCIÓN JURÍDICA, POLÍTICA Y SOCIAL, REGIDA POR UN AYUNTAMIENTO, QUE TIENE COMO FINALIDAD ORGANIZAR A UNA COMUNIDAD EN LA GESTIÓN AUTÓNOMA DE SUS INTERESES DE CONVIVENCIA PRIMARIA, SIENDO, CON FRECUENCIA, LA BASE

DE LA DIVISION TERRITORIAL Y DE LA ORGANIZACION POLITICA DE UN ESTADO.

SEGUNDA.- EN TORNO A LA NATURALEZA DEL MUNICIPIO SE HAN BORDADO DIVERSAS TEORÍAS, RESALTANDO, SOBRE TODO, LAS QUE PRETENDEN EXPLICARLO SOCIOLOGICAMENTE COMO PRODUCTO NATURAL DE LA CONVIVENCIA SOCIAL Y DEL INSTINTO DE LA SOCIABILIDAD HUMANA, POR LO QUE, AFIRMAN, ES ANTERIOR AL DERECHO Y AL ESTADO. SIN EMBARGO, ESTIMO QUE EL MUNICIPIO ES UNA INSTITUCIÓN QUE SOLAMENTE PUEDE ENCONTRAR SU EXISTENCIA COMO TAL, EN EL DERECHO. NO DESCONOCEMOS QUE ESTÁ SUBYACENTE UNA COMUNIDAD INTERRELACIONADA QUE ES SU ELEMENTO POBLACIONAL. PERO PRETENDER QUE ESE SÓLO HECHO SEA EL GENERADOR DEL MUNICIPIO, SERÍA COMO PRETENDER, EN DERECHO CIVIL, QUE LA ATRACCIÓN NATURAL DE LOS SEXOS EN LA ESPECIE HUMANA, FUERA, POR SÍ MISMA, LA CREADORA DE INSTITUCIONES COMO EL MATRIMONIO O LA FILIACIÓN. CLARO ESTÁ QUE NO PODRÍAMOS EXPLICAR UN FENÓMENO SIN CONSIDERAR AL OTRO, PERO NO POR ELLO SON UNO SÓLO.

DE IGUAL FORMA, LA SOCIABILIDAD DEL HOMBRE QUE LO LLEVA A FORMAR GRUPOS Y COMUNIDADES, POR SÍ MISMA NO EXPLICA EL SURGIMIENTO DEL MUNICIPIO, EXISTIENDO ÉSTE HASTA QUE EL DERECHO LO DEFINE, LE OTORGA FACULTADES, LE SEÑA LA FINES Y OBJETIVOS A CUMPLIR, ETC.

POR OTRA PARTE, RESULTA INDUDABLE QUE PARA APRECIAR EL FONDO DE LA NATURALEZA DEL MUNICIPIO, DEBEMOS TOMAR EN CUENTA, ADEMÁS, SUS ASPECTOS HISTÓRICOS, ECONÓMICOS, ADMINISTRATIVOS, CULTURALES, ETC. SOLAMENTE CON UNA APRECIACIÓN INTEGRAL DE AQUELLOS, PODREMOS ENTENDER LA COMPLEJA REALIDAD DE ESTA INSTITUCIÓN.

TERCERA.- POR CUANTO HACE AL DERECHO MUNICIPAL, ENCONTRAMOS TAMBIÉN AMPLIA DISPERSIÓN DE IDEAS QUE LO CONTEMPLAN. A NUESTRO JUICIO, ES: UNA RAMA AUTONOMA DEL DERECHO PUBLICO QUE TIENE POR OBJETO EL ESTUDIO DEL MUNICIPIO EN SUS ASPECTOS POLITICOS, ADMINISTRATIVOS, FISCALES O IMPOSITIVOS; ASI COMO DE PLANEACION Y URBANISMO, EN CUANTO QUE ESTOS IMPLIQUEN PROCESOS JURIDICOS O SUS CONSECUENCIAS.

AFIRMAMOS, TAMBIÉN, QUE ES UNA RAMA AUTÓNOMA DE LAS CIENCIAS JURÍDICAS, PORQUE EXISTEN SUFICIENTES ARGUMENTOS CIENTÍFICOS Y ACADÉMICOS QUE ASÍ LO SUSTENTAN. NO OBSTANTE QUE JURISTAS TAN DISTINGUIDOS COMO RAFAEL BIELSA, O DON GABINO FRAGA, APUNTAN QUE EL DERECHO MUNICIPAL ES PARTE DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, CON ALGUNAS CARACTERÍSTICAS ESPECIALES QUE, A DECIR DE BIELSA, LE DAN CIERTA AUTONOMÍA DIDÁCTICA.

REITERAMOS NUESTRA APRECIACIÓN DE AUTONOMÍA PLENA, PORQUE EL DERECHO MUNICIPAL CUMPLE CON LAS PROPUESTAS DE UN OBJETO ESPECÍFICO DE ESTUDIO, DISTINTO A OTROS. CUENTA, DE IGUAL FORMA, CON ASPECTOS METODOLÓGICOS Y DE INVESTIGACIÓN QUE LO DIFERENCIAN DE RAMAS SIMILARES DEL DERECHO. FINALMENTE, DESDE LA PERSPECTIVA ACADÉMICA Y DIDÁCTICA, EL DERECHO MUNICIPAL HA SIDO ASIGNATURA QUE SE IMPARTE POR SEPARADO DE OTRAS, EN LOS MÁS CONNOTADOS CENTROS DE ENSEÑANZA DEL DERECHO. EN NUESTRA UNIVERSIDAD, SE IMPARTE ESTA CÁTEDRA COMO MATERIA OPTATIVA DE LA LICENCIATURA, DESDE EL AÑO DE 1956. EN LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO DE LA PROPIA FACULTAD DE DERE-

CHO SE CURSA, DE IGUAL MANERA, LA ASIGNATURA DE ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, EN LA ESPECIALIDAD DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO.

POR TODO LO ANTERIOR, LLEGAMOS AL CONVENCIMIENTO DE QUE EXISTEN SUFICIENTES ELEMENTOS CIENTÍFICOS, ACADÉMICOS Y DIDÁCTICOS, PARA AFIRMAR SU AUTONOMÍA FRENTE A OTRAS RAMAS DEL DERECHO. SIN NEGAR, POR OTRA PARTE, SU GRAN CERCANÍA Y VINCULACIÓN, SOBRE TODO, CON EL DERECHO CONSTITUCIONAL, CON EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y CON EL DERECHO FISCAL.

CUARTA.- COINCIDEN LA MAYORÍA DE LOS AUTORES EN AFIRMAR QUE EL MUNICIPIO COMO INSTITUCIÓN JURÍDICO-POLÍTICA, SURGIÓ EN ROMA. EL IMPERIO LLEVÓ A LA INSTITUCIÓN A TODAS LAS TIERRAS CONQUISTADAS, ASÍ PRONTO LA PENÍNSULA IBÉRICA CONTÓ CON UNA FLORECIENTE VIDA MUNICIPAL.

ANTE LA CAÍDA DEL PODER ROMANO, LAS TRIBUS GERMÁNICAS CONSOLIDARON SU INVASIÓN A LA PENÍNSULA HISPÁNICA. SOBRE TODO LOS VISIGODOS HABRÍAN DE ADOPTAR ALGUNOS AS-

PECTOS DE LAS VIEJAS INSTITUCIONES MUNICIPALES DE ORIGEN ROMANO. LA GRAN DIFERENCIA DE LA CULTURA Y DE LA SOCIEDAD ROMANA, ESTRATIFICADA EN GRADO SUMO, CONTRASTA CON LAS FRESCAS INSTITUCIONES, CASI PRIMITIVAS, DE AQUELLOS PUEBLOS GERMÁNICOS. SURGIERON ASÍ, POR EJEMPLO, EL PLACITUM Y EL CONVENTUS PUBLICUS VICINORUM, ANTECEDENTES IMPORTANTES DE LOS CABILDOS ABIERTOS DEL DERECHO ESPAÑOL DE LA BAJA EDAD MEDIA.

MÁS TARDE LA DOMINACIÓN ÁRABE IMPRIMIRÍA AL MUNICIPIO ESPAÑOL ALGUNOS ELEMENTOS DE GRAN TRASCENDENCIA, COMO LAS FIGURAS DEL ALCALDE, EL ALFÉREZ, EL ALMOTACÉN O LOS ZALMEDINAS.

DEBEMOS DESTACAR LA INTERESANTE POLÉMICA HISTÓRICA QUE SE HA DADO ENTRE PENSADORES E INVESTIGADORES DE ENORME VALÍA, COMO EDUARDO HINOJOSA Y CLAUDIO SÁNCHEZ ALBORNOZ POR UNA PARTE, FRENTE A GUMERSINDO DE AZCÁRATE Y ALEJANDRO HERCULANO, EN TORNO A LA CONTINUIDAD O NO, DE LAS INSTITUCIONES MUNICIPALES HISPANO-ROMANAS-VISIGÓTICAS, Y SU INFLUENCIA EN EL POSTERIOR MUNICIPIO MEDIEVAL DE ESPAÑA.

HINOJOSA Y SÁNCHEZ ALBORNOZ AFIRMAN QUE AQUEL MUNICIPIO DESAPARECIÓ DEL TODO Y NO TUVO YA NINGUNA INFLUENCIA EN EL QUE SURGIERA EN LA PENÍNSULA EN LA BAJA EDAD MEDIA. HERCULANO Y DE AZCÁRATE SOSTIENE, POR LO CONTRARIO, QUE EL MUNICIPIO DE ORIGEN ROMANO-VISIGÓTICO QUEDÓ LATENTE Y DESDE LUEGO TRASCENDIÓ AL MUNICIPIO ESPAÑOL.

A NUESTRO JUICIO, LA POSTURA DE HERCULANO Y AZCÁRATE LO GRA UNA MEJOR EXPLICACIÓN HISTÓRICA DEL MUNICIPIO MEDIE VAL. TANTO EN ESPAÑA, COMO PORTUGAL, FRANCIA E INCLUSI VE EN INGLATERRA, LA ORGANIZACIÓN DE CURIAS, INTEGRADAS FRECUENTEMENTE A LA IGLESIA, QUEDÓ SIEMPRE LATENTE, FLO RECIENDO AMPLIAMENTE EN LOS SIGLOS XII Y XIII, CON EL MOVIMIENTO COMUNERO ESPAÑOL; LOS FUEROS MUNICIPALES DE AQUELLA ÉPOCA, LUCEN ORGULLOSAMENTE COMO PRECURSORES DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES QUE EL MODERNO DERECHO CONS TITUCIONAL HA HECHO SUYAS.

DERROTADO EL MOVIMIENTO COMUNERO EN LOS CAMPOS DE VILLA LAR, EL MUNICIPIO ESPAÑOL CAYÓ EN FRANCA DECADENCIA, SIN EMBARGO, HABRÍA DE FLORECER NUEVAMENTE EN LAS TIE-

RRAS AMERICANAS COMO UNA DE LAS INSTITUCIONES CENTRALES DE LA COLONIA.

QUINTA.- ES AMPLIAMENTE CONOCIDO EL PASAJE HISTÓRICO DE LA FUNDACIÓN DE LA VILLA RICA DE LA VERACRUZ POR HERNÁN CORTÉS, EL 22 DE ABRIL DE 1519. NO HAY PLENA CONCORDANCIA ENTRE LOS HISTORIADORES SOBRE AQUELLOS HECHOS, PERO INDEPENDIEMENTE DE LAS MOTIVACIONES SUBJETIVAS QUE LLEVARON A CORTÉS A PROCEDER DE ESA MANERA, HAYA SIDO "TRIQUIÑUELA" O FICCIÓN; O HAYA SIDO REALMENTE PRODUCTO DE SU AGUDA PERSPICACIA POLÍTICA Y JURÍDICA; LO CIERTO ES QUE CON LA CREACIÓN DE AQUEL MUNICIPIO, BAJO LAS REGLAS DEL DERECHO CASTELLANO, SE LEGITIMÓ PARA ENCABEZAR LA EXPEDICIÓN DE CONQUISTA. LA PRETENSIÓN DE CORTÉS FUE, SIN DUDA, TRANSFORMAR SU, HASTA ENTONCES, FURTIVA ENCOMIENDA, POR LA INVESTIDURA LEGAL QUE LE OTORGABA EL CABILDO DE LA VILLA, A NOMBRE Y EN AUSENCIA DEL SOBERANO, NOMBRÁNDOLO CAPITÁN GENERAL Y JUSTICIA MAYOR.

CUALQUIERA QUE HAYA SIDO LA MOTIVACIÓN DE AQUELLOS HECHOS, QUEDARÁ CIERTAMENTE EN LA HISTORIA EL IMPERECEDE-

RO PASAJE DE LA FUNDACIÓN DEL PRIMER MUNICIPIO DE AMÉRICA CONTINENTAL.

EN LA COLONIA EL MUNICIPIO JUGÓ IMPORTANTE PAPEL DENTRO DE SU ESTRUCTURA POLÍTICA, ECONÓMICA Y SOCIAL. MAS TARDE, EN 1808, EL CABILDO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, EN VOZ DE SU SÍNDICO DON FRANCISCO PRIMO DE VERDAD, HABRÍA DE SER UN PRECLARO PRECURSOR DE LA LUCHA DE INDEPENDENCIA, AL SOSTENER LAS IDEAS DE SOBERANÍA POPULAR Y LA NECESIDAD DE AUTOGOBIERNO, DADAS LAS IRREGULARES CONDICIONES DE LA CORONA USURPADA, ENTONCES, POR LAS FUERZAS NAPOLEÓNICAS.

OTROS CABILDOS SIGUIERON EL EJEMPLO DE MÉXICO, COMO EL DE JALAPA, EL DE QUERÉTARO Y EL DE VERACRUZ. EN EL SUR DE AMÉRICA HICIERON LO PROPIO LOS CABILDOS DE CARACAS Y CARTAGENA DE INDIAS, ENTRE OTROS.

SEXTA.- LOS ORDENAMIENTOS CONSTITUCIONALES DEL MÉXICO INDEPENDIENTE DIERON Poca IMPORTANCIA AL MUNICIPIO, SALVO LA SEXTA LEY DE LAS LLAMADAS BASES CONSTITUCIONALES DEL

ESTADO CENTRALISTA, DE 1836, QUE REGULÓ CON AMPLITUD LOS ASUNTOS MUNICIPALES.

EL PORFIRIATO, POR OTRA PARTE, HABRÍA DE UTILIZAR AL MUNICIPIO COMO INSTRUMENTO DE SU FERREO SISTEMA DICTATORIAL. LOS LLAMADOS JEFES POLÍTICOS, QUE ENCUENTRAN SUS ANTECEDENTES EN LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ, QUITARON TODA LIBERTAD AL MUNICIPIO, SOMETIÉNDOLO EN TODO A LA VOLUNTAD DE CACIQUES Y GOBERNADORES, QUE, EN ÚLTIMA INSTANCIA, OBEDECÍAN AL DICTADOR.

POR LO MISMO, UNA DE LAS ASPIRACIONES POPULARES MÁS GENUINAS QUE RECOGIÓ LA REVOLUCIÓN DE 1810 FUE LA BANDERA DEL "MUNICIPIO LIBRE".

TRIUNFANTE EL MOVIMIENTO REVOLUCIONARIO, SE PLASMARON LOS DERECHOS DE LAS MUNICIPALIDADES EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CARTA DE QUERÉTARO. SI BIEN LA INTENCIÓN DEL CONSTITUYENTE FUE DOTARLAS DE PLENA AUTONOMÍA, LA DEFICIENTE REGLAMENTACIÓN QUE HIZO DE LA HACIENDA MUNICIPAL, PROPICIÓ, EN MUCHO, LA PENURIA DE CASI TODOS NUESTROS MUNICIPIOS.

DE LAS NUEVE REFORMAS QUE SE HAN EFECTUADO AL TEXTO ORIGINAL DEL PRECEPTO QUE CITAMOS, NOS PARECE LA MÁS TRASCENDENTE LA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DÍA 3 DE FEBRERO DE 1983, PORQUE, ENTRE OTRAS MATERIAS, ESTRUCTURÓ DE MEJOR FORMA EL PATRIMONIO Y LA HACIENDA DE LOS MUNICIPIOS, DOTÁNDOLOS DE RENGLONES PROPIOS DE CONTRIBUCIONES EN SU FAVOR.

SEPTIMA.- DE ACUERDO AL TEXTO CONSTITUCIONAL, EL MUNICIPIO MEXICANO CUENTA CON FACULTADES LEGISLATIVAS CATALOGADAS POR LA DOCTRINA COMO "MATERIALES" Y NO DE TIPO FORMAL. EN EFECTO, LOS BANDOS, ORDENANZAS Y REGLAMENTOS SE INSERTAN EN LA COMPETENCIA QUE, EN GENERAL, SE CONOCE COMO REGLAMENTARIA Y QUE DESDE LUEGO ES FACULTAD LEGISLATIVA MATERIAL.

NO OBSTANTE, EXISTEN CIERTAS ATRIBUCIONES DE LAS MUNICIPALIDADES QUE INDIRECTAMENTE IMPLICAN FACULTADES LEGISLATIVAS FORMALES. ES EL CASO DE LA COMPETENCIA CON QUE CUENTAN LOS MUNICIPIOS DE TODAS LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA INICIAR LEYES ANTE LAS LEGISLATURAS ESTATALES.

EN ESTE ORDEN DE IDEAS, TENEMOS TAMBIÉN LA INTERESANTE FACULTAD MUNICIPAL QUE EXISTE EN ALGUNOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA PARA QUE SUS MUNICIPIOS PARTICIPEN EN LOS PROCESOS DE REFORMAS AL TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL, DEBIENDO APROBARSE DICHAS REFORMAS POR LA MAYORÍA DE LOS AYUNTAMIENTOS Y, EN ALGUNOS CASOS HASTA POR LAS DOS TERCERAS PARTES DE ELLOS.

OCTAVA.- LA DOCTRINA MUNICIPALISTA CATALOGA COMO ELEMENTOS INTEGRATIVOS DEL MUNICIPIO, LOS SIGUIENTES: EL TERRITORIO, LA POBLACIÓN, LA AUTONOMÍA Y EL GOBIERNO.

SI BIEN ESTOS ELEMENTOS SON CARACTERÍSTICOS DEL ESTADO EN SU CONJUNTO, ADQUIEREN PARTICULARIDADES Y Matices ESPECÍFICOS CUANDO SE ENFOCAN AL ÁMBITO DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN MUNICIPAL.

ESPECIAL IMPORTANCIA REVISTE LA IDEA DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL, COMO BASE DEL PAPEL POLÍTICO Y ADMINISTRATIVO QUE DESEMPEÑAN LAS COMUNAS EN LA ESTRUCTURA DEL ESTADO. POR ELLO, LA ENTENDEMOS COMO: EL DERECHO DEL MUNICIPIO

PARA QUE, DENTRO DE SU ESFERA DE COMPETENCIAS, ELIJA LIBREMENTE A SUS GOBERNANTES, SE OTORQUE SUS PROPIAS NORMAS DE CONVIVENCIA SOCIAL; RESUELVA, SIN INTERVENCION DE OTROS PODERES, LOS ASUNTOS PROPIOS DE LA COMUNIDAD; CUENTE, ADEMAS, CON RENGLONES PROPIOS DE TRIBUTACION Y DISPOSICION LIBRE DE SU HACIENDA; Y, FINALMENTE, QUE ESTAS PRERROGATIVAS ESTEN DEFINIDAS Y GARANTIZADAS EN EL ORDENAMIENTO SUPREMO DEL ESTADO.

SE DESPRENDE ASÍ, QUE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL SE MANIFIESTA COMO: AUTONOMÍA POLÍTICA; AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA Y AUTONOMÍA FINANCIERA.

NOVENA.- HISTÓRICAMENTE HAN EXISTIDO MUY VARIADAS FORMAS DE GOBIERNO MUNICIPAL, SIN EMBARGO, CABE OBSERVAR LA MARCADA TENDENCIA A QUE LAS COMUNAS SEAN DIRIGIDAS POR CUERPOS COLEGIADOS DE MUY DIVERSOS TIPOS. EN ESE CONTEXTO, APARECE EL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO MEXICANO, QUE SIENDO UN CUERPO COLEGIADO, REALIZA SUS MÚLTIPLES FUNCIONES POR CONDUCTO DE SUS INTEGRANTES, QUE SON, BÁSICAMENTE: EL PRESIDENTE, LOS REGIDORES Y LOS SÍNDICOS.

EL SISTEMA MUNICIPAL MEXICANO PRESENTA UNA ESPECIAL COMPLEJIDAD EN EL ESTUDIO DE SUS ASPECTOS POLÍTICO-ELECTORALES. EN EFECTO, EXISTEN 31 LEYES ELECTORALES ESTATALES QUE COMPLICAN EL ANÁLISIS DEL FENÓMENO ELECTORAL MUNICIPAL. MENCIÓN ESPECIAL NOS MERECE, EN ESTE ASUNTO, LA DIVERSA MANERA EN QUE OPERA LA CALIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN DE AYUNTAMIENTOS. PODEMOS CATALOGAR LOS TIPOS DE CALIFICACIÓN ELECTORAL, EN: A) QUE LA EFECTÚE LA COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL; B) QUE LA HAGA LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO; C) QUE SEA HECHA POR EL PROPIO AYUNTAMIENTO ELECTO, CONSTITUIDO EN COLEGIO PARA TAL EFECTO; D) QUE LA REALICE EL AYUNTAMIENTO EN FUNCIONES; Y E) QUE LA CALIFICACIÓN LA HAGA UN ÓRGANO EX PROFESO CONSTITUIDO EN EL MUNICIPIO PARA ESE FIN.

DE LAS ANTERIORES FORMAS DE CALIFICACIÓN ELECTORAL, NOS PARECE LA MÁS ACERTADA LA QUE ATRIBUYE ESTA DELICADA FUNCIÓN AL CONGRESO ESTATAL. EN ESE CUERPO REPRESENTATIVO POPULAR SE CUENTA, ADEMÁS, CON LA PARTICIPACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS CONTENDIENTES, GARANTIZANDO, DE ESA FORMA, EL APEGO A LA LEY.

SE ARGUMENTA QUE EN ARAS DE UN ABSOLUTO RESPETO A LA AU
TONOMÍA, EL SISTEMA DE AUTOCALIFICACIÓN DE AYUNTAMIE-
TOS DEBIERA SER EL MÁS IDÓNEO. SIN EMBARGO, EN LA PRÁC
TICA SE HA VISTO QUE EN LOS ESTADOS QUE LA CONTEMPLAN,
COMO MICHOACÁN, SE MULTIPLICAN LOS CONFLICTOS POLÍTICOS
CON CONSECUENCIAS VIOLENTAS Y EVIDENTES HECHOS DE AGRE-
SIÓN ENTRE LOS DIVERSOS GRUPOS PARTICIPANTES; SIN
QUE, POR OTRA PARTE, SEA GARANTÍA PLENA DE RESPETO A LA
VOLUNTAD POPULAR.

DECIMA.- OTRO DELICADO PUNTO QUE PRETENDIÓ RESOLVER LA RE
FORMA CONSTITUCIONAL DEL 3 DE FEBRERO DE 1983, FUE EL
RELATIVO A LA ESTABILIDAD Y PERMANENCIA DE LOS AYUNTA-
MIENTOS ELECTOS POR EL PUEBLO. HISTÓRICAMENTE SE LLEGA
RON A DAR VERDADERAS ABERRACIONES, EN LAS QUE BASTABA
LA VOLUNTAD DISCRECIONAL DE LOS GOBERNADORES PARA DECLA
RAR DESAPARECIDOS O SUSPENDIDOS A LOS AYUNTAMIENTOS.
POR ELLO, LA REFORMA PROPUSO VARIOS EXTREMOS PARA QUE
PROCEDA LA DESAPARICIÓN O SUSPENSIÓN DE AYUNTAMIENTOS,
O LA SUSPENSIÓN O REVOCACIÓN DEL MANDATO DE ALGUNO DE
SUS MIEMBROS. SE REQUIERE AHORA: ACUERDO CALIFICADO

DE CUANDO MENOS LAS DOS TERCERAS PARTES DE LOS INTEGRANTES DE LAS LEGISLATURAS ESTATALES; SÓLO SE DARÁN POR LAS CAUSAS GRAVES PREVISTAS EN UN ORDENAMIENTO CON RANGO DE LEY; LOS AYUNTAMIENTOS, O SUS INTEGRANTES AFECTADOS, TENDRÁN DERECHO DE OFRECER PRUEBAS Y DE HACER LOS ALEGATOS QUE ESTIMEN OPORTUNOS; EN EL CASO DE QUE SEAN PROCEDENTES ALGUNAS DE ESTAS CAUSAS CORRESPONDE SÓLAMENTE AL CONGRESO, DESIGNAR A LOS INTEGRANTES DE LOS CONSEJOS O JUNTAS DE ADMINISTRACIÓN CIVIL QUE TENGAN A SU CARGO EL GOBIERNO DEL MUNICIPIO.

ES LOABLE LA INTENCIÓN DEL CONSTITUYENTE PERMANENTE EN PRECISAR LAS GARANTÍAS ANTERIORES. SIN EMBARGO EL TEXTO CONSTITUCIONAL DEJÓ EN MANOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS VARIAS CUESTIONES DE GRAN IMPORTANCIA, QUE HAN SIDO CAUSA DE VAGUEDADES, IMPRECISIONES Y HASTA ABUSOS, EN DETRIMENTO DE LA AUTONOMÍA POLÍTICA DE LOS MUNICIPIOS.

ESTIMO QUE EL TEXTO DE LA CARTA MAGNA DEBÍA CONTENER UN LISTADO DE LAS CAUSAS REALMENTE GRAVES QUE HAGAN NECESA

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

RIAS MEDIDAS TAN EXTREMAS; PUES EN LAS LEGISLACIONES LOCALES EXISTEN AL RESPECTO CONCEPTOS CONFUSOS, COMO "CONTRAVERNIR EL ORDEN PÚBLICO", "ALTERAR LA TRANQUILIDAD SOCIAL" O "NO CUMPLIR ADECUADAMENTE SUS FUNCIONES" Y OTRAS MUY SIMILARES, QUE DAN CABIDA A DESCONOCIMIENTOS O SUSPENSIONES DE AYUNTAMIENTOS, CON EVIDENTE VIOLACIÓN DE SU AUTONOMÍA.

DECIMA PRIMERA.- POR CUANTO HACE AL PATRIMONIO Y A LA HACIENDA MUNICIPALES, SE HA INTENTADO, TANTO A NIVEL FEDERAL, COMO LOCAL, REGULARLOS DE MEJOR MANERA. NO OBSTANTE, GRANDES SON LAS DEFICIENCIAS QUE EXISTEN AUN SOBRE TAI: IMPORTANTES ASUNTOS DE LA VIDA MUNICIPAL. EN PARTICULAR ES DE LLAMAR LA ATENCIÓN EN LA NOTORIA IRREGULARIDAD QUE EXISTE EN LA CASI TOTALIDAD DE LOS ESTADOS, AL NO LLEVAR UN REGISTRO PÚBLICO CONFIABLE Y ACTUALIZADO DE LOS BIENES QUE PERTENECEN A LOS MUNICIPIOS. ES URGENTE QUE SE TOMEN LAS MEDIDAS PERTINENTES YA QUE, FRECUENTEMENTE, NOS ENTERAMOS DE LA MALA DISPOSICIÓN QUE SE HACE DE TODO TIPO DE BIENES DE LAS MUNICIPALIDADES, EN PERJUICIO, FINALMENTE, DE LOS INTERESES DE LA COLECTIVIDAD.

POR OTRA PARTE, LAS CONTRIBUCIONES QUE ACTUALMENTE PERCIBEN LOS MUNICIPIOS Y QUE LES AUTORIZAN LAS LEYES FEDERALES Y ESTATALES, SIGUEN SIENDO INSUFICIENTES PARA LA MAYOR PARTE DE LAS COMUNAS. ADEMÁS, LA FÓRMULA SEGUIDA HASTA AHORA DE SUPRIMIR LOS IMPUESTOS LOCALES Y MUNICIPALES, PARA DEJAR PREVALECIENTES LOS DEL TIPO FEDERAL, A FIN DE INTEGRAR EL SISTEMA DE COORDINACIÓN FISCAL, NOS PARECE QUE HA FOMENTADO UN MAYOR CENTRALISMO DE LAS FINANZAS NACIONALES. LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS DE HECHO HAN PERDIDO SU CAPACIDAD Y COMPETENCIA FISCAL, LO QUE TRAE APAREJADO, SIN DUDA, UN NOTABLE DEBILITAMIENTO DE LA AUTONOMÍA POLÍTICA Y FINANCIERA QUE DEBIERAN DE GOZAR.

DECIMA SEGUNDA.- EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL APARECE UN CATÁLOGO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS QUE CORRESPONDE PRESTAR AL MUNICIPIO, Y QUE SON: AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO; ALUMBRADO PÚBLICO; LIMPIA; MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO; PANTEONES; RASTRO; CALLES, PARQUES Y JARDINES; SEGURIDAD PÚBLICA Y TRÁNSITO; Y, LAS DEMÁS QUE LAS LEGISLATURAS LOCALES DETERMINEN SEGÚN LAS CONDICIONES

TERRITORIALES Y SOCIOECONÓMICAS DE LOS MUNICIPIOS, ASÍ COMO SU CAPACIDAD ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA.

AHORA BIEN, DADAS LAS MUY DIVERSAS CONDICIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES QUE CARACTERIZAN A NUESTROS MUNICIPIOS, SERÁ IMPORTANTE PARA SU ESTUDIO, Y LA CONSIGUIENTE PLANIFICACIÓN DE SU DESARROLLO, UNA SERIA CLASIFICACIÓN TIPOLOGICA QUE DESTAQUE SUS PARTICULARIDADES. EN ESE ORDEN DE IDEAS, PROPONEMOS SE CLASIFIQUEN EN: METROPOLITANOS, URBANOS, SEMIURBANOS Y RURALES.

DE ESTA FORMA, AL DESTACAR SUS CONDICIONES SIMILARES, SE PODRÁN ESTABLECER PROGRAMAS NACIONALES, REGIONALES Y LOCALES, QUE ARMÓNICAMENTE SUMEN LOS ESFUERZOS DE LA FEDERACIÓN, LOS ESTADOS Y LOS PROPIOS MUNICIPIOS, TENDIENTES A SUPERAR LOS REZAGOS QUE TODAVÍA EXISTEN EN LA MAYOR PARTE DE NUESTROS 2,387 MUNICIPIOS, SOBRE TODO LOS SEMIURBANOS Y RURALES.

DECIMO TERCERA.- POR CUANTO HACE AL PAPEL QUE JUEGA EL MUNICIPIO EN LO RELATIVO A LA PLANEACIÓN, ASÍ COMO A LA REGULACIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS, LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y EL EQUILIBRIO ECOLÓGICO; PODEMOS AFIRMAR QUE ACTUALMENTE LAS LEYES, TANTO FEDERALES COMO LOCALES, LE OTORGAN IMPORTANTES FACULTADES PARA INTERVENIR ACTIVAMENTE EN LA PLANEACIÓN, CONTROL Y VIGILANCIA DE UNA SERIE DE FENÓMENOS DE ENORME TRASCENDENCIA EN EL MUNDO MODERNO. EL MUNICIPIO, EN COORDINACIÓN CON LOS ESTADOS Y LA FEDERACIÓN, TIENE COMPETENCIA PARA REALIZAR UNA SERIE DE ACCIONES TENDIENTES AL ORDENAMIENTO DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS; LA REGULARIZACIÓN DE LA TIERRA; EL ESTABLECIMIENTO DE RESERVAS TERRITORIALES CON FINES ECOLÓGICOS; PARA EL MEJORAMIENTO Y CONSERVACIÓN DE LOS CENTROS URBANOS Y, EN FIN, PARA INTERVENIR EN OTRA MULTIPLICIDAD DE CUESTIONES REFERENTES A ESTA MATERIA.

EN LO RELATIVO A LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y EL EQUILIBRIO ECOLÓGICO, LA LEY GENERAL CORRESPONDIENTE, ATRIBUYE AL MUNICIPIO UNA SERIE DE INTERESANTES COMPETENCIAS, COMO SON, ENTRE OTRAS, LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA

CONTAMINACIÓN DEL AIRE POR EMISIONES INDUSTRIALES O DOMÉSTICAS, EL CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN POR RUIDOS O VIBRACIONES QUE PERJUDICAN LA SALUD Y EL DESARROLLO DE LA VIDA DE LOS SERES HUMANOS Y DE LA VIDA ANIMAL; LA PREVENCIÓN Y EL CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN DE LAS AGUAS, FUNDAMENTALMENTE AQUELLAS DE CONSUMO URBANO. EL MUNICIPIO PARTICIPA EN LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS NACIONALES Y LOCALES EN MATERIA ECOLÓGICA Y DEL CUIDADO DEL AMBIENTE E, INCLUSIVE, LA LEY ESTABLECE IMPORTANTES COMPETENCIAS SANCIONADORAS A CARGO DEL MUNICIPIO, PARA VELAR POR EL DEBIDO CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS RESPECTIVAS.

EN ESTAS DELICADAS TAREAS LAS MUNICIPALIDADES CUENTAN CON EL APOYO DE MÚLTIPLES ORGANISMOS AUXILIARES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, COMO LAS JUNTAS DE VECINOS, LOS CONSEJOS DE COLABORACIÓN MUNICIPAL, LOS COMITÉS DE DESARROLLO Y LAS JUNTAS PARA EL PROGRESO Y BIENESTAR. LA SUMA DE LOS ESFUERZOS DE LA CIUDADANÍA MUNICIPAL CON SUS AUTORIDADES, HA OBTENIDO RESULTADOS MUY FRUCTÍFEROS, PERO INSUFICIENTES TODAVÍA PARA AFRONTAR LA PROBLEMÁTICA

CA DIARIA DE LA CONTAMINACIÓN EN TODOS SUS TIPOS Y FORMAS. SERÁ URGENTE QUE SE REDOBLÉN ESFUERZOS EN ESTA MATERIA PARA QUE SEA POSIBLE LA VIDA DE LAS GENERACIONES FUTURAS, EN UN MARCO DE ARMONÍA Y RESPETO A LA NATURALEZA.

DECIMA CUARTA.- DADA LA COMPLEJIDAD QUE LOS ASUNTOS MUNICIPALES REPRESENTAN HOY EN DÍA, SE HAN ESTABLECIDO DIVERSAS INSTITUCIONES DEDICADAS ESPECIALMENTE A SU ESTUDIO. EN ESTE CONTEXTO SE UBICA LA CREACIÓN DEL CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES, EN EL AÑO DE 1984, COMO UN ORGANISMO DESCONCENTRADO DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN Y CUYAS ESPECIALES TAREAS IRÍAN EN EL SENTIDO DE PROMOVER EL CONOCIMIENTO Y LA INVESTIGACIÓN EN TORNO A LA VIDA MUNICIPAL. SE REORIENTÓ LA ACTIVIDAD DEL CENTRO MEDIANTE DECRETO DE 3 DE NOVIEMBRE DE 1989, QUE INCLUSIVE, CAMBIÓ EL NOMBRE ORIGINAL POR EL DE CENTRO DE DESARROLLO MUNICIPAL. ACTUALMENTE ESTA INSTITUCIÓN, QUE SIGUE SIENDO ORGANISMO DESCONCENTRADO DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, TIENE POR OBJETO, ADEMÁS DE LOS ESTUDIOS MUNICIPALES, ESTABLECER PROGRAMAS DE TIPO GENERAL

PARA PROMOVER EL DESARROLLO DE LOS MUNICIPIOS DE TODO EL PAÍS. RECONOCEMOS LOS BENEFICIOS QUE HA GENERADO EL CENTRO CON SUS APORTACIONES TEÓRICAS Y SUS INTERESANTES PUBLICACIONES EN ESTA MATERIA. SIN EMBARGO, A NUESTRO JUICIO, ESTA INSTITUCIÓN DEBERÁ EVOLUCIONAR HACIA UNA MAYOR AUTONOMÍA ESTRUCTURAL QUE LA DESVINCULE DE SU ESTRECHA CERCANÍA AL GOBIERNO FEDERAL, PUES SI BIEN DICHA VINCULACIÓN FUE ADECUADA EN SUS INICIOS, AHORA RESULTA POCO PRÁCTICA Y POCO OPERATIVA, DESDE UNA PERSPECTIVA POLÍTICA Y SOCIAL.

CREEMOS QUE ES EL MOMENTO DE QUE EL CENTRO SE CONVIERTA EN UN VERDADERO INSTITUTO NACIONAL DEL MUNICIPALISMO, CON CARÁCTER DE INSTITUCIÓN AUTÓNOMA Y DESCENTRALIZADA DEL GOBIERNO FEDERAL, QUE CUENTE CON UN PATRIMONIO PROPIO ASIGNADO POR EL ESTADO PARA QUE, DE ESTA MANERA, SUS ESTUDIOS, INVESTIGACIONES, PUBLICACIONES Y CRITERIOS, SE DEN EN UN ÁMBITO DE MAYOR IMPARCIALIDAD ACADÉMICA Y TEÓRICA. DE OTRA MANERA, SIEMPRE SE TACHARÁN ESAS APORTACIONES COMO PARCIALES O DE PROPAGANDA DEL GOBIERNO.

DECIMA QUINTA.- FINALMENTE, QUEDE COMO CONCLUSIÓN GLOBAL DE ESTE TRABAJO, MI SINCERA CONVICCIÓN DE QUE LAS INSTITUCIONES MUNICIPALES, ENRAIZADAS TAN PROFUNDAMENTE EN LA HISTORIA, SON TODAVÍA IMPORTANTES INSTRUMENTOS QUE LA SOCIEDAD Y EL DERECHO HABRÁN DE APROVECHAR EN EL LOGRO CONSTANTE DE LA SUPERACIÓN Y EL BIENESTAR HUMANO.

EL PROFUNDO SENTIDO DE LO VECINAL, QUE GENERA MUCHOS DE LOS MÁS NOBLES VALORES DEL SER HUMANO, SEGUIRÁ SIENDO, POR SIEMPRE, LA GARANTÍA DE LA PERMANENCIA DEL MUNICIPIO.

