



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

"ACATLAN"

"EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL, ANALISIS
DE LAS REFORMAS Y SUS PERSPECTIVAS"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

EMIGDIO ALFREDO FRAGOSO FIGUEROA



SANTA CRUZ ACATLAN, ESTADO DE MEXICO JUNIO DE 1991

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

	PAGINA
PROLOGO	1
CAPITULO I	
ASPECTOS GENERALES	
1.1.- LA IMPORTANCIA DEL MUNICIPIO	5
1.2.- CONCEPTOS DE MUNICIPIOS	6
1.3.- ORIGENES DEL MUNICIPIO	18
1.4.- ELEMENTOS DEL MUNICIPIO	25
CAPITULO II	
EVOLUCION HISTORICA DEL MUNICIPIO	
2.1.- LOS ORIGENES REMOTOS	28
2.2.- LA CULTURA GRIEGA	28
2.3.- LA CULTURA ROMANA	32
2.4.- EL MUNDO AZTECA	36
2.5.- EL MUNICIPIO EN ESPAÑA Y AMERICA	39
2.6.- LA EPOCA INDEPENDIENTE	47
2.6.1.- LA CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812	48
2.6.2.- LA CONSTITUCION DE APATZINGAN	50
2.6.3.- CONSTITUCION FEDERAL DE 1824	51
2.6.4.- CONSTITUCION DE LA REPUBLICA MEXI CANA DE 1836	51
2.6.5.- LA CONSTITUCION DE 1857	
2.7.- REGIMEN MUNICIPAL DURANTE EL IMPERIO	53

	PAGINA
2.8.- LAS PREFECTURAS Y EL REGIMEN - PORFIRISTA.	54
2.9.- SURGIMIENTO DEL ARTICULO 115 - CONSTITUCIONAL.	57
2.10. ARTICULOS RELATIVOS AL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION DE 1917	59
CAPITULO III	
REFORMAS CONSTITUCIONALES AL ARTICULO 115	66
3.1.- PRIMERA REFORMA	68
3.2.- SEGUNDA REFORMA	69
3.3.- TERCERA REFORMA	73
3.4.- CUARTA REFORMA	74
3.5.- QUINTA REFORMA	76
3.6.- SEXTA REFORMA	77
3.7.- SEPTIMA REFORMA	78
3.8.- OCTAVA REFORMA	80
3.9.- ANALISIS ESPECIFICO DEL ARTICULO 115 REFORMADO	82
3.10. EXPOSICION DE MOTIVOS	82
CAPITULO IV MARCO JURIDICO-ADMINISTRATIVO	
4.0.- MARCO JURIDICO MUNICIPAL	94
4.1.- CONSTITUCION GENERAL	95
4.1.2.-SEGURIDAD JURIDICA	95
4.1.3.FACULTAD LEGISLATIVA	96

	PAGINA
4.1.4.- PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS	97
4.1.5.- DESARROLLO URBANO	98
4.1.6.- CONURBACION	99
4.1.7.- SEGURIDAD	99
4.1.8.- REPRESENTACION PROPORCIONAL	100
4.1.9.- REGULACION DE LAS RELACIONES LABORALES	101
4.1.10. CONVENIOS	103
4.1.11. HACIENDA MUNICIPAL	104
4.2.- CONSTITUCIONES ESTATALES	105
4.3.- LEYES ORGANICAS MUNICIPALES	107
4.4.- OTRAS LEYES MUNICIPALES	108
4.4.1.- LEY DE HACIENDA MUNICIPAL	109
4.4.2.- ATRIBUCION REGLAMENTARIA MUNICIPAL	109
4.5.- INTEGRACION DEL AYUNTAMIENTO	111
4.6.- FUNCIONES DEL AYUNTAMIENTO	113
4.6.1.- PODER EJECUTIVO	113
4.6.2.- SESIONES DE CABILDO	114
4.6.3.- FACULTADES DEL AYUNTAMIENTO	117
4.6.4.- FACULTADES DEL PRESIDENTE MUNICIPAL	118
4.6.5.- FACULTADES DE LOS SINDICOS	120
4.6.6.- FACULTADES DE LOS REGIDORES	120

	PAGINA
4.6.7.- FUNCIONES DEL SECRETARIO	121
4.6.8.- FUNCIONES DEL TESORERO	122
4.6.9.- JUECES MENORES	122
4.6.10. COMISARIAS Y DELEGACIONES	124
4.6.11. JUNTAS DE MEJORAMIENTO MORAL, CIVICO Y MATERIAL.	124
4.7.- SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES	125
4.7.1.- MUNICIPALIZACION	126
4.7.2.- EMPRESAS PUBLICAS MUNICIPALES	127
4.7.3.- SERVICIOS PUBLICOS EN MUNICIPIOS EN PROCESO DE URBANIZACION	129
4.7.4.- OBRAS USUALES DE INFRAESTRUCTURA URBANA MUNICIPAL.	130
4.8.- INGRESOS MUNICIPALES	131
4.8.1.- IMPUESTOS	132
4.8.2.- DERECHOS	132
4.8.3.- PRODUCTOS	133
4.8.4.- APROVECHAMIENTOS	133
4.8.5.- PARTICIPACIONES	133
4.8.6.- INGRESOS EXTRAORDINARIOS	134
4.8.7.- CONTRIBUCIONES ESPECIALES	135
4.8.8.- CREDITO	135
4.8.9.- EXPROPIACIONES	136

	PAGINA
4.8.10.- RELACIONES FISCALES ENTRE LA FEDERACION, ESTADOS Y MUNICIPIOS.	137
4.8.11.- FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES	139
4.8.12.- FONDO FINANCIERO COMPLEMENTARIO	139
4.8.13.- FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL	140
4.9.- GASTO MUNICIPAL	141
4.10.- CONTABILIDAD	143
CAPITULO V	
PERSPECTIVAS DE LA REFORMA DEL 3 DE FEBRERO DE 1983	
5.1.- REFLEXIONES	145
5.2.- TIPOLOGIA MUNICIPAL	148
5.3.- MUNICIPIOS DE LA REPUBLICA DIVERSAS CLASIFICACIONES	150
5.4.- DESARROLLO MUNICIPAL	158
5.4.1.- ADMINISTRACION DEL DESARROLLO URBANO	159
5.5.- PROBLEMATICA MUNICIPAL.	164
CONCLUSIONES	169
BIBLIOGRAFIA	181

P R O L O G O

Hace algunos años, hubo un tema muy sonado y discutido que fué la reforma política, esta reforma tuvo tal trascendencia que fué a la esencia misma del corazón político de la nación, a la vida común y corriente del ciudadano y algunos años después, los resultados saltan a la vista. De la misma manera, al enviarse al congreso la iniciativa de ley de reforma al artículo 115 Constitucional observé que dicho proyecto de reforma no podía tener menos importancia que la reforma política, y digo ello, porque también esta reforma fue el corazón mismo de la sociedad mexicana que es el municipio, es por ello que ante un interés constante del que ésto escribe en la problemática municipal es por lo que decidí elaborar la presente tesis.

El presente trabajo, es el resultado de una inquietud constante a tratar de encontrar soluciones a la problemática del municipio, es un tema sin duda apasionante, puesto que la mayor parte de mi vida tuve la oportunidad de convivir y estar en contacto con el ámbito municipal de uno de tantos municipios que han visto cambiar su forma de ser, de uno de esos municipios que se vió cambiado repentinamen

te por el desarrollo y la explosión demográfica y que pasó de ser un municipio rural a uno de los municipios urbanos más importantes del área metropolitana y me refiero al municipio de Ecatepec de Morelos en el Estado de México.

La intención al escribir sobre el presente tema no es hacer un tratado profundo sobre el municipio, ni se pretende realizar un estudio docto del tema, ni elaborar un estudio analítico histórico de la figura del municipio, puesto que sería un atrevimiento sin lugar a dudas ante los magníficos trabajos sobre el tema que nos ocupa. Este modesto trabajo, tiene la intención de expresar mi particular punto de vista en relación a las perspectivas que aún vislumbra la figura del municipio después de sus reformas de 1983, - así como analizar si aquéllas han conseguido o no sus objetivos o si se encuentran en proceso de lograrlo.

A lo largo de la presente tesis, pongo de manifiesto los tópicos que creo han tenido resultados satisfactorios para la consecución de los fines últimos que dieron origen a la creación del municipio y si este ha logrado sus fines o ha alcanzado los extremos de sus propósitos. De la misma manera se proponen algunas consideraciones que podían -

servir para la organización de algunos municipios de acuerdo a sus diferentes características, todo ello dentro de un marco de respeto a la autonomía municipal y a la situación muy particular de cada municipio.

En el capítulo primero, me refiero a la parte genérica del tema, considerando las diferentes clasificaciones y conceptos de término, pasando por su importancia como célula de la sociedad. En el capítulo segundo se hace una relación histórica de la evolución municipal desde la Grecia antigua, pasando por los conceptos prehispánicos del concepto municipal hasta su consagración en las constituciones de 1824 y 1957. En el capítulo tercero se analizan todas y cada una de las reformas que ha sufrido el artículo constitucional desde su creación en 1917 hasta la reforma en proceso, que fué la de 1983. En el capítulo cuarto se hace referencia específica al artículo reformado y muy especialmente a las perspectivas del municipio después de la modificación sufrida, desde su marco jurídico, hasta el renglón de los servicios públicos, desarrollo urbano, su hacienda, sus facultades y atribuciones.

Finalmente en el capítulo Quinto, se analiza el concepto municipal y se definen las perspectivas concretas de la reforma a la figura municipal haciendo un análisis real

y concreto de la situación municipal, su tipología, los -- proyectos de organización funcional para los municipios y -- un plan municipal de desarrollo urbano que junto con la pro -- blemática municipal que se plantea, dan como resultado el -- particular punto de vista, que se sintetiza en las conclu-- siones y que planteo con el único propósito de insistir en concretizar la idea del Constituyente de Querétaro de 1917 que pretendía respecto al municipio, es decir, si se cum-- ple con la forma operativa, práctica y realista de llevar-- a cabo las modificaciones hechas al precepto constitucio-- nal del Municipio.

CAPITULO I

ASPECTOS GENERALES

1.1.- LA IMPORTANCIA DEL MUNICIPIO.

Al hablar del Municipio, encierra todo un conjunto de ideas que podrían abarcar todo el devenir de la actividad social del hombre, es decir, desde su aparición como ser sociable hasta el hombre en nuestros días. Hablar del Municipio es remontarse a los antecedentes últimos del ser humano, es ubicarlo ya sea en el primer clan o tribu, ya en la POLIS GRIEGA, CIVITAS ROMANA o aun mejor, en el CAL PULLI AZTECA.

El Municipio es un tema que registra importancia no solo desde el punto de vista político, sino que actualmente tiene una serie de consecuencias en nuestra vida social. Es el Municipio transformado a través de la experiencia histórica por la actividad del hombre, del hombre que siempre tuvo la necesidad de asociarse, y de agruparse, creando asimismo la transformación de esa, su obra; y evolucionando antropológicamente para colocarse como hombre político, no solo en forma sociológica sino como el principal actor del cambio social y creador de toda una serie de doctrinas, filosofías e ideologías, que hoy por hoy tienen su modo de desarrollo en la sociedad, cuya célula fundamental -

es el Municipio, y que es donde se concentran y se dan lugar todas las manifestaciones sociales del ser humano, coincidiendo así con la idea que ya planteaba Aristóteles. - "El hombre es el animal político destinado a vivir en sociedad". Al referir a su "zoon politicun".

La esencia del hombre exige la convivencia social, cuyo factor fundamental es el grupo social y no el individuo aislado y constituye la célula fundamental de la sociedad que es la familia y en cuyo ámbito se van a encontrar los satisfactores a todas y cada una de las necesidades del individuo, así entonces, la extensión espontánea y natural de la familia lo constituye el Municipio.

1.2.- CONCEPTOS DE MUNICIPIOS

Innumerables serían las tésis que al respecto del origen del Municipio o del origen de las agrupaciones, sociedades o del estado mismo se podrían dar, es bien sabido, -- que por naturaleza el hombre no podría vivir aislado y es igualmente imposible entrar a describir o enunciar las interminables teorías al respecto del Municipio, así como de la asociación del hombre, ya sea una asociación de grupos de familia o de agrupaciones gentilicias; baste decir para este trabajo, que esta importante institución desde su aparición ya sea como un régimen premunicipal, como municipio primitivo, municipio natural o municipio político, como --

atinadamente lo han clasificado los autores es hoy por hoy un tema sin duda apasionante, en virtud de que es la célula matriz de donde parte la organización política básica de nuestra nación.

Para la gran cantidad de definiciones y conceptos del municipio, así como su vasta posibilidad de definición, se corre el riesgo al definir esta institución, de no agotar todas sus posibilidades y por el contrario limitarlo en -- cuanto al alcance de sus elementos, es por ello que a continuación expongo algunas definiciones que a mi parecer -- dan una idea amplia del concepto.

En su primera acepción y remitiéndonos primeramente al significado que nos da el diccionario de lengua nos expresa que: "Es el conjunto de habitantes en un término jurisdiccional regido por un ayuntamiento" (1) este concepto es muy amplio en su significado.

Como referencia, debemos señalar que el origen de la palabra municipio proviene del latín MUNICIPIUM, que "fue entre los romanos una ciudad principal y libre que se gobernaba por sus propias leyes, y cuyos vecinos podían obtener los privilegios y gozar de los derechos de la ciudad de Roma" (2)

(1).- Diccionario de la Lengua, Edit.Argos-Vergara, S.A.- Segunda Edición, Barcelona España, Pag. 1292.

(2).- Pérez Jiménez, Gustavo. LA INSTITUCION DEL MUNICIPIO LIBRE EN MEXICO. 1980. Pag. 7

Cicerón lo definió como "una ciudad que se gobernaba por sus propias leyes y costumbres y gozaba del fuero de la vecindad romana" (3)

Gabino Fraga considera que "el municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un Poder que se encuentra al lado de los Poderes expresamente establecidos por la Constitución; el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial" (4)

Asimismo explica que la descentralización por región (en la que situa al Municipio), consiste en el "establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial" (5)

Mario Moya Palencia se adhiere al criterio del anterior autor, pues considera que la descentralización por región "significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos y una realización más adecuada -

(3).- Moya Palencia, Mario. Temas Constitucionales.U.N.A.M., México, 1983. Pag. 36.

(4).- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, S.A., México, 1980. Vigésima Edición, Pag. 220.

(5) Idem. Pag. 219.

de las atribuciones que corresponden al Estado" (6).

Hasta aquí podemos apreciar que la definición de Gabi no Fraga es un tanto limitada; por una parte, estamos de acuerdo en que el Municipio no es soberano puesto que sólo el Estado Federal y las entidades federativas lo son, pero discrepamos que el municipio sólo sea una prestador de servicios públicos, como también lo señala Moya Palencia, y que sea una forma de descentralización por región, porque conforme a las recientes reformas, se puede decir que el Municipio constituye un nivel de gobierno, y que por otra parte, es la forma más próxima de vivir nuestra forma de Gobierno.

Para el autor Andres Serra Rojas, el Municipio es - - "una forma de organización administrativa descentralizada, que tiene por finalidad la creación de una institución pública, dotada de personalidad jurídica y patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución en el artículo 115 y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales" (7).

(6).- Moya Palencia, Mario. Op. Cit. Pag. 47.

(7).- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo I. Edit. Porrúa, S.A. México, 1983. Décima Segunda Edición. Pág. 603.

Entiendo la descentralización a la que se refiere el autor, llamada por región o territorial, como "una forma mixta, administrativa y política que organiza una entidad autónoma, bajo un régimen jurídico especial" (8), que revista los siguientes elementos:

1. Un grupo de población agrupado en familias.
2. Una porción determinada del territorio nacional.
3. Determinadas necesidades colectivas, relacionadas principalmente con el gobierno de la ciudad y del territorio que comprende, con exclusión de los servicios federales y de la entidad federativa.

La definición de Serra Rojas, nos parece muy acertada sin embargo, el término de "descentralización por región" que utiliza, dista mucho de ser lo que para Gabino Fraga significa, por lo que se podría prestar a confusión; ya que el primero la define como una forma de descentralización política y administrativa, y para el segundo es exclusivamente una forma de descentralización administrativa.

En contraposición con los autores que definen al Municipio como una forma descentralizada por región, Miguel - -

(8).- Idem. Pág. 604.

Acosta Romero afirma que en nuestro país, la Federación como Estado soberano, esta constituida por entidades federativas autónomas en la organización de su régimen interno, y dentro de ellas se encuentra "la estructura político-administrativa fundamental", que es el Municipio.

Argumenta que el Municipio no está constitucionalmente ligado a ninguna jerarquía superior, no presta servicios públicos como única función, por lo que se debe considerar al municipio únicamente como célula de nuestra organización político - administrativa.

A juicio del autor, el vocablo descentralización puede tener dos significaciones: la política, que corresponde a la forma de Estado o forma de gobierno, y la administrativa, que se refiere exclusivamente a la organización de los elementos administrativos, dependientes del Poder Ejecutivo, que puede ser federal, estatal o municipal.

Nosotros estamos de acuerdo con los planteamientos que al respecto hace Acosta Romero, toda vez que consideramos que la descentralización administrativa puede darse en cualquiera de los ámbitos de atribuciones de los tres niveles de gobierno antes mencionados.

Continúa diciendo Acosta Romero que desde el punto de vista estrictamente político, "si se entiende que el municipio es un órgano político-administrativo concebido en la constitución, es dudoso que pudiera hablarse de descentralización por región, administrativamente" puesto que si entre el municipio y las entidades federativas existen características comunes, entonces se entendería que los Estados son también organismos descentralizados por región, por -- consiguiente estima que el municipio debe entenderse como "una de las esferas previstas en la Constitución dentro -- del Estado Federal" pero que no tiene ninguna característica de organismo descentralizado administrativo, puesto que "El municipio constituye una persona jurídica de Derecho -- Público, eminentemente político, cuya forma de gobierno -- puede variar, de acuerdo con las modalidades que cada Estado adopte sobre el particular" (9).

Algunos tratadistas sustentan la tesis de que en un país de régimen federal, no pueden existir dos órganos con autonomía, en este caso, la entidad federativa y el municipio, y por consiguiente los municipios son entidades descentralizadas por región; sin embargo, Acosta Romero sostiene que "nada impide la existencia de dos entidades autó

(9).- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, S.A. México, 1981. Cuarta Edición, Pág. 270.

nomas previstas dentro de la Constitución, en países de -- sistema federal, pues la autonomía municipal se refiere ex clusivamente al territorio del municipio y no será tan amplia como la de las entidades federativas, es por ello - dejará de ser autonomía" (10)

Concluye el autor señalando que "dentro del municipio pueden darse las formas de organización administrativa cen tralizada, desconcentrada, descentralizada y de sociedades mercantiles municipales" (11)

De todo lo anterior tenemos que, las tesis de Andres Serra Rojas y de Miguel Acosta Romero son las que a nues tro juicio, precisan lo que es el Municipio en Mexico; la primera porque nos da una definición clara de municipio -- asi como los elementos que debe reunir, la segunda porque no se limita a definir al municipio como una forma de orga nización solo para prestar servicios publicos, sino como - la base de nuestra organización politica y administrativa.

Asi, de acuerdo con la postura de Acosta Romero, con sideramos que, partiendo de la idea de que el Municipio --

(10).- Idem. Pag. 272.

(11).- Idem. Pag. 280.

constituye una forma espontánea y primaria de organización comunal, y por tanto anterior al Estado, se puede objetar- que el Municipio no es una forma de descentralización administrativa o por región, en virtud de que para la formación o creación de un organismo descentralizado, se precisa que sea por necesidades de carácter administrativos y técnico; con una función específica que la propia Administración -- Central señala, pero que no obedece a fines políticos en su creación y funcionamiento.

Apunta Sergio Francisco de la Garza que el Municipio es una extensión espontánea de la familia, y el Estado aparece como una extensión espontánea del Municipio, de lo -- que se deduce que una sociedad posterior se apoya en la anterior; por ello, la posterior -en este caso el Estado-, - esta obligada a respetar a la anterior, o sea, al Municipio "a reconocerle su autonomía en sus actividades específicas a suplir sus deficiencias, pero sin invadirla, sin mutilarla, sin frustrarla" (12).

Giner nos advierte: "no es el Municipio una delegación del Estado Nacional -centralización- ni la consecuencia de un contrato sinalagmatico entre varias familias -federación-

(12).- De la Garza, Sergio Francisco. El Municipio: Historia Naturaleza y Gobierno. Edit. Jus. México, 1947, Pág. 58.

sino que tiene una existencia propia y substantiva, que no recibe ni aún del conjunto de sus miembros" (13).

Fritz Fleiner define a los municipios como "organizaciones integrales que llevan una existencia propia, paralela a la del Estado, con una esfera de acción propia" (14).

Por otro lado, nuestra constitución política, coloca al municipio libre como la base de la división territorial y de la organización política administrativa de los estados.

Pero constitucionalmente no existe una definición de municipio, sin embargo, del propio artículo 115 de nuestra Carta Fundamental se desprende que:

1. Es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la --
Federación.

(13).- Giner y Calderón. Principios de Derecho Natural, Edit. 1916. Pag. 247. Citado en De la Garza, Sergio Francisco. Op. Cit. Págs. 50 y 59.

(14).- Fritz Fleiner. Instituciones de Derecho Administrativo, Labor, Pag. 84. Citado en De la Garza, Sergio Francisco, Op. Cit. Pág. 67,

2. Es administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, el cual se integra por un presidente municipal, regidores y síndicos.

3. Tiene personalidad jurídica propia.

4. Maneja su patrimonio conforme a la ley.

5. El Ayuntamiento esta facultado para expedir bandos de policia y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.

6. Tiene a su cargo la prestación de determinados servicios públicos.

7. Administra libremente su hacienda y aprueba su presupuesto de egresos.

8. Esta facultado para formular, aprobar y administrar la zonificación, planes de desarrollo urbano municipal, -- así como para participar en la creación y administración -- de sus reservas territoriales, controlar y vigilar el uso del suelo e intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra.

9. Las relaciones de trabajo entre el municipio y sus trabajadores se regiran con base en lo dispuesto por el artículo 123 Constitucional.

10. Esta facultado para celebrar convenios con otros -- municipios y con los Estados.

Basto sería seguir abundando sobre la infinidad de de finiciones, que al respecto del municipio se podrían seguir ofreciendo, pero creo que las anteriores definiciones tomadas al azar de la doctrina y de la legislación moderna nos da una idea más clara del concepto actual y moderno del -- concepto de municipio.

Así entonces, encontramos que existen un gran número -- de definiciones, las unas que se basan en el conglomerado humano, otras en el asentamiento o territorio, otras más -- en el sistema de descentralización y el sistema o forma de regirse, pero tomando en cuenta estos elementos y en la -- personal opinión del que escribe, puedo decir que el municipio se puede considerar como:

"Es el órgano jurídico-político con personalidad jurídica propia regido por un ayuntamiento y que conforman la célula matriz, de donde parta la organización política básica de nuestro estado mexicano."

1.3.- ORIGENES DEL MUNICIPIO.

El hombre es un ser social por naturaleza, que tiende a asociarse, así lo expresa Aristóteles al definirlo como un "Zoo Político", es decir un animal político, de lo -- que inferimos que desde sus orígenes hasta nuestros días, -- los seres humanos han buscado la forma de vivir en sociedad y que con el transcurso del tiempo, esos nexos de sociabilidad se han vuelto más complejos.

La esencia del ser humano exige vivir en sociedad, cu yo factor determinante es el grupo social, no el individuo aislado, y constituye la familia la forma de comunidad -- primaria donde encuentra la satisfacción de sus necesidades -- inmediatas; en este orden de ideas, la extensión espontánea y natural de la familia es el Municipio.

El tema a tratar es precisamente el origen del Municipio como una comunidad básica. Y para entender este termino, es importante hacer referencia a la "teoría de las formas sociales" de Ferdinand Toennies y Gaston Richard.

Según esta teoría, la palabra sociedad tiene dos acepciones: la comunidad y la sociedad stricto sensu.

La comunidad es obra de una voluntad natural, que per sigue un fin que se le da y aparece espontáneamente como - una cosa natural; vive una existencia ideal, distinta de - los individuos que la componen, tal es el caso de la familia, la iglesia y el Estado, que subsisten a los individuos que las fundan y las componen.

La sociedad stricto sensu, en cambio, es producto de la voluntad y se manifiesta en el intercambio, sea este de ideas, de creencias o de emociones.

Dichas especies se distinguen en cuanto a que en la socie- dad, el individuo se sirve de ésta para satisfacer sus pro pias necesidades, en tanto que la comunidad se sirve de -- los individuos para realizar fines universales superiores - a los fines individuales.

Con base en lo anterior, se deduce que el Municipio - corresponde al tipo de la comunidad, así lo expresa Sergio Francisco de la Garza, cuando define al Municipio "como una comunidad natural, que preexiste y subsiste a los indivi-- duos que lo integran". Y si en determinado momento, des-- aparecen los miembros que lo conforman, este subsistirá - -

"como una forma capaz de llenarse con el contenido de nuevos individuos y nuevas generaciones" (15).

En suma, cuando se pretende explicar que el Municipio debe su existencia a la propia naturaleza del ser humano, - que es una institución de Derecho Natural y por tanto anterior al Estado nos encontramos frente a una de las dos grandes tendencias que han ahondado sobre los orígenes del Municipio: la teoría sociológica o jusnaturalista.

La segunda teoría es la Escuela Legista, que en discrepancia con la tesis anterior, afirma que el Municipio es creación del Estado y por tanto posterior a él, puesto que el Estado da vida al Municipio en el momento en que le otorga personalidad jurídica y patrimonio propio, es decir cuando reconoce su existencia por medio de la ley.

De acuerdo con la Escuela legista, Ignacio Burgoa Orihuela sostiene que no existen municipios naturales "ya que el municipio entraña una entidad jurídico-política que tiene como elementos de su estructura formal a una determinada comunidad humana radicada en un cierto espacio territorial"

(15) De la Garza, Sergio Francisco.- El Municipio, Historia Naturaleza y Gobierno. Edit. Jus.México, 1947, Pág. 46.

y defiende su postura al expresar que "mientras un conglomerado humano que forme parte de la población estatal no se organice o sea organizado jurídica y políticamente y no se le confiera o reconozca por el derecho un determinado marco de autonomía y autarquía, no asume el carácter de municipio"; y concluye diciendo que el municipio no puede -- concebirse ni funcionar sin el Derecho (16).

El término autarquía, se refiere a la capacidad del Municipio para satisfacer sus propias necesidades y resolver los problemas de tipo económico social o cultural, que afecten a sus habitantes.

Por otra parte, Felipe Tena Ramírez conviene en que "a la legislatura local corresponde fijar las condiciones que ha de satisfacer una comunidad de personas, para merecer la categoría de municipalidad", por lo tanto, "una vez satisfechas esas condiciones y reconocida su existencia -- por la autoridad, surge el municipio con la personalidad jurídica que le otorga la Constitución Federal". De lo que se desprende que deja a juicio de la legislatura local "el

(16) Burgoa, Ignacio Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, S.A. México, 1976, Segunda Edición, Pág. 827.

problema del nacimiento del municipio a la esfera del derecho" (17).

Asimismo, Gabino Fraga, considera al respecto que el Municipio debe su existencia a la ley, y que al estar reconocido constitucionalmente, de este precepto se deriva su situación dentro del Estado, su organización interna, sus atribuciones y los medios de que dispone para actuar.

Por su parte, Moises Ochoa Campos distingue entre Municipio Natural o "comunidad domiciliaria independientemente de que posea o no la forma política propia del régimen local", y Municipio Político o "comunidad domiciliaria en cuanto institucionaliza políticamente su régimen social" - (18).

Para concretar su postura, expresa que el Municipio - "desde el primer momento de su realidad sociológica como -

(17) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano Editorial Porrúa, S.A. Mexico, 1976, Décima Cuarta -- Edición. Pág. 151.

(18) Ochoa Campos, Moises. La Reforma Municipal. Edit. Porrúa, S.A. Mexico, 1968, Segunda Edición. Pág. 23.

asociación domiciliaria, se da como Municipio Natural, independiente de que desarrolle en su seno un propio régimen local en lo político y en lo administrativo" y por otra parte, "en cuanto se logra concretar en el Municipio la tendencia a institucionalizarse para fines propios y específicos este adquiere el carácter de Municipio Político" (19).

Mario Moya Palencia confirma la tesis de Ochoa Campos, al expresar que "el Municipio es quizá la primera y más antigua forma de organización político-social", de tal forma que cuando se habla de la familia primitiva y de los grupos naturales fincados primero en el parentesco y luego en la vecindad, "podríamos decir que la humanidad vivía en un período premunicipal" (20).

Una vez definidas las posturas tendientes a explicar el origen del Municipio, llegamos a la conclusión de que - el Municipio surgió espontáneamente como una forma natural de organización, y que al paso del tiempo debió llevar un largo proceso de evolución, mediante el cual se fueron per

(19) Idem. Pág. 22

(20) Moya Palencia, Mario. Temas Constitucionales. U.N.A.M México, 1983. Pág. 35.

filando sus características, de acuerdo con las circunstancias de cada país en el que se ha manifestado la figura del Municipio; y si bien es cierto, en el momento en que se forma el Estado, entendiéndolo como organización política y soberana, y con autodeterminación para ordenar su régimen interior, es entonces cuando se instituye al Municipio como ente jurídico-político, dentro del mismo Estado; pero no por esto se debe entender que el Municipio fue creación del Estado, sino que este último sólo lo reconoció.

Por lo que estimamos que no necesariamente se debe concebir al Municipio sin el Estado, sino que el Municipio nace a la vida jurídica y política cuando el Estado así lo reconoce.

Pero cabe aclarar que el Municipio, desde sus orígenes ha sido regulado por el Derecho, por lo que debemos definir que el Estado le da vida jurídica en cuanto a su régimen interno; pero el propio municipio desde los tiempos remotos, se ha gobernado interiormente; al respecto, Miguel Acosta Romero señala que "el Municipio es una realidad social regulada por el Derecho a partir de sus más remotos orígenes, dándole mayor o menor amplitud según la evolución histórica de esta Institución" (21).

(21) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, S.A. México, 1981 Cuarta Edición, Pág. 322.

1.4.- ELEMENTOS DEL MUNICIPIO

Los elementos esenciales del Municipio son: población territorio y autoridad. La definición de Adolfo Posada sobre el particular, confirma lo anterior; es el Municipio - "un núcleo de población, o más o menos diseminado, ...y -- comprendido, el núcleo, en el régimen de una comunidad política territorial más amplia, pero reservándose aquel de alguna manera la gestión de sus propios intereses" (22).

La mayoría de los teóricos afirman que la población es un elemento primordial del municipio, que se halla vinculado estrechamente con los orígenes del mismo.

Para Juan Ugarte Cortés, según nuestra Constitución Política, población y territorio son figuras importantes para la confirmación del municipio, por ser la población la base para la división territorial del país.

Que el territorio mexicano es una unidad especial frente a terceros, es decir, delimita sus fronteras; sin embargo, el territorio del Municipio no puede considerarse de -

(22) Posada, Adolfo. Régimen Municipal. Pag. 51. Citado en De la Garza, Sergio Francisco, Op.Cit. Págs. 65 y 66.

la misma forma en razón de que sin población no puede haber territorio municipal; por ello al hablar de Municipio como base de la división territorial de los Estados, "además de afirmar el aspecto espacial, físico u orgánico se involucra necesariamente a la población allí asentada" (23).

Por otra parte, nos advierte que la población desempeña un papel fundamental en los principios de organización política y de democracia popular en cada municipio; de ahí la aseveración de que el Municipio es la base de la organización política y administrativa de los Estados, en virtud de que dicha organización se realiza mediante la participación directa de la población.

Al territorio se le define como "el ámbito espacial de validez del orden jurídico del Estado" (24); por lo que se refiere al Municipio, la teoría yusnaturalista sostiene que el territorio del Estado se formó por la agrupación de municipios, y que el municipio ha estado allí desde siempre, -- desde antes del Estado.

(23) Ugarte Cortes, Juan. La Reforma Municipal. Edit. Porrúa S.A. México, 1985. Pág.

(24) Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. Pág. 330.

Pero la teoría que considera que el Estado crea a los municipios, no le concede importancia al papel histórico -- que pudo tener el Municipio en tiempos remotos.

En relación a la autoridad o gobierno, algunos teóricos expresan que este elemento esta dado por la ley, otros sostienen que nace de dentro del grupo humano de que se trate. En el caso del Municipio Mexicano, la Constitución establece que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa; es decir, el Ayuntamiento constituye el órgano de gobierno del Municipio, mismo que es -- elegido por el pueblo.

En éstos términos, resta concluir que el Municipio es la forma de organización social, política y administrativa con territorio, población y gobierno, elementos que determinan su existencia y que a la vez le son imprescindibles.

CAPITULO II

EVOLUCION HISTORICA DEL MUNICIPIO.

2.1.- LOS ORIGENES REMOTOS.

Como ya se ha expresado esta forma sociopolítica del municipio, tiene su origen más remoto en el surgimiento de la sociedad misma, y en las primeras asociaciones políticas que constituyeron a través del tiempo la formación del estado. Innumerables son los tipos de sociedades que se dieron en el devenir histórico, aunque por su importancia para los estudios de la teoría del Estado, dos de ellas han influido preponderantemente tanto en la formación del municipio, cuanto para la formación del estado mismo, ellas son; la cultura griega y la cultura romana, que son los pilares donde descansa el conjunto de elementos que mayor importancia aportarían en relación a la constitución de nuestro estado y por ende a la del Municipio.

2.2.- LA CULTURA GRIEGA

Grecia, aportó a la teoría del surgimiento del estado como a la asociación o sociedades que dieron origen al actual Municipio, elementos de vital importancia a través de sus

instituciones sociales principalmente en aquella que conocida como una forma nueva e incipiente crearía el Municipio rural primitivo y después el régimen municipal helénico, fué ahí donde se concentró toda la actividad social de la época, -- llegando a constituir a través de la "gens", el génesis del régimen municipal organizado o político, dicha institución se caracterizaba por ser una forma de asociación tradicional, unidos por lazos de parentesco, regidos bajo la dirección del pater-familia, cuya base se sustentaba en torno al culto y al sacerdote que tenía funciones de juez y jefe a la vez. Cada "gens" se componía de un pater, individuos libres y clientes, los segundos mencionados eran los parientes del pater y los clientes eran personas asociadas a la "gens" condicionadas, con el carácter de siervos y no eran ciudadanos.

Estos clanes o "gens", eran la base de organización -- que vendrían a constituir la "Polis" Griega y fueron los cimientos de las federaciones o alianzas locales, que dieron origen a la ciudad y con ella conjuntamente al derecho de ciudad, con el cual se da paso a la igualdad civil y política, donde aparecería el ciudadano, quien adquiere ya derechos tanto civiles como políticos, quien vendrían con el -- tiempo a agruparse en "demos", nombre con el que se llegó a

conocer la institución municipal y en donde el interés público fue de vital importancia.

Cada ciudad, llegó a considerarse soberana, aportando ya desde entonces el concepto de autonomía local, el cual subsiste en nuestra época. Cabe mencionar también, que dentro de la sociedad griega existía una marcada desigualdad social, la familia la regía el pater que hacia las veces de jefe-sacerdote y juez y quien llego a ser el representante de la ciudad.

La plebe, era la clase social formada por las personas pertenecientes a los pueblos conquistados, los cuales eran verdaderos esclavos, sin derechos, sin hogar y sin ley.

Por otro lado, los derechos políticos en Grecia formaron nuevas magistraturas de carácter democrático, muchos de los cuales se siguen ejerciendo en el Municipio contemporáneo, tanto en materia administrativa como en materia fiscal.

Muy interesante es la clasificación que hace el maestro Moises Ochoa Campos en cuanto a las funciones de los antiguos y nuevos magistrados del gobierno de Atenas y que es la siguiente:

"MAGISTRADOS QUE CONTINUARON DESDE EL GOBIERNO
DE LOS EUPATRIDAS"

El rey, que celebraba sacrificios.

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

Los testomotes, que en número de seis presidian 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 Astimonios, que cuidaban de la política.

10 Agoranomios, responsables de los mercados.

10 Sitoquilafios, que vigilaban la venta del trigo.

15 Testimonios, encargados de las pesas y medidas.

10 Custodios del tesoro.

10 Receptores de cuentas.

11 Encargados de efectuar las sentencias.

Todos los magistrados duraban en su encargo un año y - la mayoría de las magistraturas señaladas se repetían en ca

da tribu y en cada demo." (1)

Es pues Grecia a quien debemos tan importante aportación en relación al estudio que nos ocupa, así como también las no menos importantes lecciones cívicas del ciudadano romano a la cosa y deberes públicos pese a la tajante división de clases en que se sustentaba la sociedad griega la cual hizo necesaria la esclavitud.

2.3.- LA CULTURA ROMANA

En la sociedad de la antigua Roma, y dada su diferencia en clases en su principal división de Patricios y Plebeyos es donde coincidían algunos autores en señalar que se originó el surgimiento del Municipio Romano, el cual trajo consigo la aparición de diversos funcionarios romanos como lo fueron, los tribunos de la plebe, con funciones de procuradores del pueblo, los Ediles Plebeyos que iniciaron las funciones municipales, y los Ediles Curules, quienes darían un sentido formal a los primeros ayuntamientos. Dichos Ediles, eran los encargados de publicar los edictos, a los publicados por los pretores, se les llamo "Praetirum Edictum"

(1).- Ochoa Campos, Moises. La Reforma Municipal. Edit. Porrúa, S.A. Mexico 1979. Tercera Edición. Pags. 63-64.

Originando así el Derecho Pretorio, por otro lado, a los pú-
blicos por los ediles se les llamo "Aedilitum Edictum", -
estos edictos eran las formas o principios que se formulaban
para la resolución de los diferentes asuntos y casos que se
presentaban durante sus funciones, eran verdaderas ordenan-
zas tal y como se podrían considerar en la actualidad y que
tenían un marco de aplicación muy amplio dentro de la socie-
dad romana de la época. Es aquí, al conjugarse la realidad-
ciudadano-estado, donde puede apreciarse ya la existencia -
del municipio romano, y donde se podía observar la organiza-
cion municipal, que con el devenir del tiempo y teniendo co-
mo vertice a la ciudad de Roma, apoyada por los disciplina-
dos ejércitos municipales y con las conquistas de las dife-
rentes ciudades, vendria a consolidarse el imperio romano -
sustentado en las ciudades conquistadas, las cuales recibían
ordenes e instrucciones de Roma, pagaban impuesto, rendían-
cuentas y participaban con sus representantes en el Senado.
Muchas de esas ciudades, conservaron organizacion municipal
y a las cuales se les conocio como "Municipia" nucleos que-
fueron de dos tipos:

Municipia Federata.- Con derecho de ciudadanía y goce
de autonomia administrativa.

Municipia Ceriata.- Con su organización local, sin la completa ciudadanía romana.

El derecho, transformó las instituciones municipales -- las antiguas leyes reguladoras del municipio, no habían sido escritas, fué con Tarquino "El Soberbio" cuando Sexto Papiro las coleccionó, en un código que llevo su nombre y con la cual el municipio adquirió un carácter diferente al del estado a que perteneciera precisando sus propias funciones-- a pesar de reconocer y acatar las leyes del estado romano.

"La institución municipal tuvo la misión de hacer una conexión entre el ciudadano y el estado, y puede decirse que la responsabilidad de los funcionarios tuvo su antecedente en los municipios". (2)

Es así que la herencia Grecolatina, señalo razgos que persisten al través del principio de autonomía municipal del régimen familiar del sufragio, del principio de soberania popular, del interés público, de la organización fiscal, del gobierno edilicio, de la responsabilidad de los funcionarios y de la diferenciación de las funciones entre el estado y el municipio.

(2).- IDEM. Pag. 76.

De esta manera, y a mayor abundamiento y como bien lo apuntó el maestro Mario de la Cueva "Atenas fué, en todos los momentos de su historia, una obra de arte" (3) nació y vivió para la cultura, y a ese ideal sacrificó su existencia. En su turno, Roma creó las bases de la ciencia de lo justo y de lo injusto, pero penetró en la ruta del imperialismo y por este fin sacrificó su forma primera de vida.

Las dos ciudades vivieron sobre el trabajo de los esclavos, por lo que su estructura política fue obra de los hombres libres propietarios de aquéllos hombres-cosas, creada con el propósito de asegurar su poder. Asegurada así su existencia material, los dos pueblos amaron intensamente la igualdad ciudadana, y sobre ella, por lo menos en un período de su historia, marcharon por la ruta de la democracia y aseguraron la libertad de sus hombres.

Por otra parte, en los escritos de sus filósofos, historiadores, dramaturgos y poetas, encontramos un rasgo común en relación con el tema de este ensayo: los atenienses y los romanos sintieron y concibieron a la polis y a la civitas como comunidades humanas naturales, uno de cuyos elementos sería la existencia de un orden asegurado por la estruc

(3).- De la Cueva, Mario. La Idea del Estado, U.N.A.M., México, 1975, Primera Edición. Pág. 17

tura política democrática, aristocrática, monárquica o mixta, en la cual, claro esta, no intervenían los esclavos.

2.4.- EL MUNDO AZTECA

Es la civilización azteca una de las más importantes en la historia del mundo, llegando a considerarse una de las culturas más desarrolladas de su época y como el más basto imperio de Mesoamérica, digno de asombro para muchos estudiosos de la materia. Con el asiento en la Isla de Texcoco, da inicio el devenir de una de las más grandes y trascendentes civilizaciones Mesoamericanas teniendo como base social el Calpulli, con el cual se dió pauta a la formación de un verdadero estado con una división de clases sociales que en lo fundamental la constituían los privilegiados y el pueblo, aquéllos lo formaban la milicia, los sacerdotes y los comerciantes con marcados privilegios, mientras que el pueblo desempeñaba por lo general actividades agrícolas, ganaderas, de caza y pesca, así como labores artesanales y de tipo civil, militar y religioso. Cabe mencionar que la esclavitud fué practicada por los aztecas pero a diferencia del Imperio Romano, ésta fué más benigna, pudiendo el esclavo azteca poseer patrimonio y pertenecer o formar su familia.

La economía azteca tenía su base en la obligación tributaria que se imponía a los pueblos conquistados y sojuzgados a través de sus productos.

El mundo azteca se dividía en dos partes: la parte --- principal donde se erigia la gran ciudad-estado Tenochtitlan centro del control y de decisiones políticas y económicas, - religiosas y militares, donde prevaleció la organización so ciopolítica de los aztecas, y por otro lado los pueblos sojuzgados que en regiones o provincias dependientes del centro se situaban en sus cercanías, y los cuales no formaban parte del estado Mexica, pero tenían que pagar tributo y de pender en cierta forma de las decisiones de la Metropoli, - dichos pueblos se gobernaban por si mismos formando alianzas.

Por razones de este trabajo, la figura del Calpulli -- tiene relevancia especial por su importancia, dado que era la célula - primaria de la organización política, social y económica de la socie-- dad azteca, figura básica en que se dividió la Metropoli Az teca y fue traducida por los españoles con el nombre de ba rrio, el cual se va a figurar como antecedente del municii-- pio actual.

Son innumerables las opiniones que al respecto se han-- dado por muchos autores. Para este trabajo baste decir que

fue el Calpulli. "La organización Mexica basada en la permanencia de un grupo en un principio ligado por vinculos de parentesco a un territorio determinado". (4) y la célula fundamental del estado azteca, su definición como lo mencionan Muñoz y Ruiz Massien significa la congregación de "callis", casas, con un régimen de carácter comunal, cuyo propietario es la propia comunidad, sujeto al jefe conocido como Tlatuani con múltiples funciones de tipo económico, político, judicial y religioso, que reflejaba la constitución Político-Jurídica de la sociedad Mexica de ese entonces.

Esta organización se respeto después de la conquista en cuanto a su forma de organización siendo gobernados por casiques del régimen colonial, organización que con el transcurso del tiempo se fue disgregando, incorporándose al municipio español en su totalidad, originando con las mezclas étnicas que se gestaron en la época la desaparición del indígena y el español, creándose una nueva conciencia y un sentimiento de nacionalidad: El mexicano.

(4).- Muñoz, Virgilio-Ruiz Massieu, Mario. Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México. UNAM, México, 1979, Pág. 25.

2.5.- EL MUNICIPIO EN ESPAÑA Y AMERICA.

"El régimen municipal americano, producto de una bifurcación de las instituciones españolas, y de un relativo mestizaje con instituciones indígenas, es quizá la institución política de mas duradera y significativa influencia heredada de la colonia española". (5)

El derecho que rigió en el nuevo mundo, se componia no sólo de la legislación española, sino de legislación india-na criolla, (dictada por las autoridades coloniales y de -- las costumbres locales), del propio derecho castellano su-pletorio de aquellos dos y de los derechos consuetudinarios in-digenas reconocidas por las leyes españolas.

El municipio colonial, no era reproducción fiel del es-pañol, pues si bien se pretende trasplantar el régimen muni-cipal castellano decadente ya en España, muchos otros serían los factores que intervendrían para dar diferencias al muni-cipio en América Colonial, entre algunos de los cuales se -- podrían mencionar la enormidad de distancias entre ambos -- continentes, la frecuente ignorancia jurídica de los conquis-

(5).- Hernández Becerra, Augusto. Estado y Territorio.
U.N.A.M., México, 1981, Primera Edición. Pág. 82.

tadores y fundadores, la exotividad del medio y de las culturas, la naturaleza privada y militar de la aventura conquistadora con sus propias normas y costumbres.

Durante el período de las conquistas españolas y principalmente durante los años 1519 a 1521, es donde se gesta la historia del Municipio en México, es con la conquista española que traía consigo la influencia del sistema municipal derivado del Romano Visigótico, que coexistiría con el Municipio indígena, donde se originaría en el nuevo mundo el municipio castizo de gran influencia costumbrista y de una importante trascendencia histórica.

El Municipio español, presentaba caracteres semejantes a los que posteriormente se establecieron en el incipiente municipio de la Nueva España; hasta antes de la conquista, el municipio español tuvo dos grandes etapas en las que primero tiene gran impulso y en las que posteriormente cedería parte de sus facultades.

"En efecto, en la primera parte de la Edad Media, el municipio hispano se manifiesta como una institución de recia autonomía, en la que incluso se establecen normas de carác-

ter local en cada ciudad." (6).

Es durante la dominación árabe que el municipio español adquiere mayor impulso a través de los consejos municipales, observándose claramente la fuerza de esta organización local como fué el caso de la obtención de los fueros, es entonces y durante la reconquista española, que el municipio adquiere una renovada vigorización alcanzando su mayor esplendor durante los siglos XII y XIII.

Estos consejos municipales, fueron el origen de lo que más tarde se conocería con el nombre de ayuntamiento o cabildo y que en España llegaron a tener gran fuerza, como sucedió en Aragón, Cataluña y Valencia, siendo así, que en la ciudad de Toledo, en el año de 1519, se decide frenar los excesos del Emperador Carlos V, declarando el 31 de octubre de 1520 la Guerra de las Comunidades, que trae como resultado la derrota de los comuneros en los campos de Villalar y con ello, el freno también de la libertad municipal.

Con la expedición de Hernán Cortés a las tierras occidentales, tercera que enviara el Gobernador de Cuba, Diego Velázquez, se iniciaría concretamente en Mexico a través de

(6).- Muñoz, Virgilio - Ruiz Massieu, Mario. IDEM, Pág. 29

la conquista, lo que sería más adelante el surgimiento de la institución municipal en la América Continental. Esta expedición toca tierras mexicanas en la Costa de Yucatán, bordea la costa, llegando a su punto base en donde más tarde se constituiría el primer ayuntamiento de América Continental y que era la Villa Rica de la Veracruz el 22 de marzo de 1519.

Designado Cortés capitán del ejército y justicia mayor este se convertía en defensor legal de la autonomía del municipio quedando así instalada formalmente la primera población europea en lo que habra de denominarse la Nueva España.

Este acontecimiento que constituyo el cimiento de la conquista de las tierras descubiertas, extendía el panorama municipal de América. Antecedido por la fundación de los municipios insulares en las Antillas, con la conquista del Imperio Mexica, la caída de las demás tribus, la Alianza con los Tlaxcaltecas al igual que al fundar la Villa Rica de la Veracruz y después de cruenta lucha en donde se arrasó la Gran Tenochtitlan, Don Hernán Cortés decide nombrar en Coyohuacan (Coyoacan), lugar donde se encontraba su cuartel general, el segundo ayuntamiento, nombrándolo con el fin de legalizar los actos de gobierno el 13 de agosto de 1521 y el cual sería trasladado posteriormente a la Ciudad-

de México, cuyo cabildo estaba integrado "por un Alcalde Mayor, dos Alcaldes Comunes, ocho Ediles y a más del escribano y el mayordomo". (7)

El municipio entonces, presenta una estructura similar a la española, adecuándose a las características que marcaba la realidad americana mediante la función de los nuevos órganos de gobierno para llevar a cabo sus diversos cometidos que se presentaban en ese momento. Originalmente los órganos de gobierno municipal fueron de un matiz democrático, característica que fué cambiando con el transcurso del tiempo, hasta llegar a ser cargos conferidos por concesiones de la corona o de grupos de oligarquías familiares, incluso con la posibilidad de compra de muchos de los cargos públicos como lo fue por ejemplo el cargo de Regidores, (ca be mencionar al respecto lo expresado por el Profesor Nicéforo Guerrerro al referirse a la obra "Las Trampas de la -- Fe", obra que pinta el esquema del siglo XVI y XVII al decir del mismo, "Los Problemas de Corrupción, Los Problemas de Centralización, no son un mal de nuestra época, son una herencia de aquéllas autoridades coloniales que venían provistas de un gran bagaje de corrupción, donde los virreyes compraban los virreinos mediante fuertes erogaciones a --

(7).- Ochoa Campos, Moises. Ob. Cit., Pág. 100

los señores de la Corte, vicio que fué de generación en generación, mal que atavicamente lo traemos y el cual no se podrá frenar a través de normas impositivas, sino de cultura al pueblo". (8).

Pese a las muchas formas antidemocráticas del sistema electoral del Municipio Colonial, hubo sin embargo interesantes reglas, que garantizaban el buen funcionamiento de la institución municipal, como lo fué lo relativo a la reunión de aptitudes y requisitos para la aspiración al cargo de regidores como lo fué el requisito de Vecindad. Entre los principales cargos del municipio colonial podemos destacar los siguientes:

1.- LOS ALCALDES ORDINARIOS.- Que en número de dos tenían funciones judiciales conociendo en primera instancia de asuntos civiles y penales, así como de funciones administrativas, entre algunas otras funciones.

2.- LOS REGIDORES.- Encargados de la administración pública.

(8).- GUERRERO REYNOSO, NICEFORO. DISCURSO PRONUNCIADO ANTE LA BARRA DE ABOGADOS DEL ESTADO DE COLIMA, EL 12 DE JULIO DE 1982. PAG. 10

3.- EL ALPEREZ REAL.- Que rendía el cordón real en caso de festividades con lugar privilegiado en el consejo, -- después del presidente proponía candidatos en elecciones, y como suplente del alcalde ordinario.

4.- ALGUACIL MAYOR.- Ejecutaba los mandatos -- de los gobernadores y alcaldes ordinarios, mantenía la paz pública y seguridad municipal, visitaba cárceles y se encargaba del mantenimiento de ellas.

5.- DEPOSITARIO GENERAL.- Era el administrador del dinero, edificios públicos y bienes raíces, subsistió hasta 1779 fecha en que fue sustituido por la real administración de -- finanzas y las casas de moneda.

6.- CONTADOR MAYOR DE MENORES.- Fijaba y aseguraba la parte hereditaria correspondiente a los ciudadanos en las -- sucesiones.

7.- PROCURADOR GENERAL.- Velaba por los intereses del municipio, controlaba los ingresos y egresos municipales y en general era asesor general de las actividades municipales.

8.- PROCURADOR MAYOR DE POBRES.- Defensor de las causas de la gente de escasos recursos de la población auxiliando los procesos penales.

9.- OBRERO MAYOR.- Encargado de las instalaciones y mantenimiento de propiedades municipales así como de los reglamentos de construcción.

10.- JUEZ DE CARROS.- Tenía el control de los carros de basura y el buen estado de los caballos.

11.- DIPUTADO DE FIESTAS.- Encargado de preparar las festividades civiles y religiosas del ayuntamiento.

12.- JUEZ DE COLISEO.- Encargado del buen estado del teatro municipal.

13.- DIPUTADO DE ALBONDIGA.- Vigilaba y controlaba la alhondiga y el depósito.

14.- TRIBUNAL DE LA FIEL EJECUTORIA.- Compuesto por dos regidores electos por el ayuntamiento, relevados cada tres meses presidido por el primer alcalde relevado también cada tres meses por el segundo alcalde.

15.- REAL JUNTA MUNICIPAL.- Compuesta por dos regidores con funciones de administración de las finanzas públicas.

2.6.- LA EPOCA IDEPENDIENTE.

Durante los tres siglos de la época virreinal, pocas fueron las modificaciones que sufrió la figura del municipio controlada casi en su totalidad por los peninsulares, no es sino hasta fines del siglo XVII que se observa el declive del poder preponderante del español, en su control de los ayuntamientos, dando pauta a la aparición del municipio castizo.

Es con el Licenciado Francisco Primo de Verdad, síndico del Ayuntamiento de la Ciudad de Mexico, que se va a gestar la idea de la soberanía popular, y por ende de la conciencia de un nuevo pueblo independiente de la colonia española.

En 1808 ante invasión de Napoleón I a España, apoyado en el Acta del Ayuntamiento, que consideraba que ante la ausencia del soberano, la soberanía se revertía a las comuni-

dades, se observa el principio Rosseauniano de la voluntad general desde el punto de vista político, pues es el ayuntamiento quien levanta la primera voz para exponer la doctrina de la soberanía popular, actitud que fue objeto de represión por parte de los peninsulares mediante el golpe de mano dado la noche del 15 de septiembre de 1808, con el que se encarcela al Licenciado de Verdad junto con algunos de sus colaboradores, para después sucumbir misteriosamente en un calabozo del arzobispado.

2.6.1.- LA CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812.

Esta constitución "representaba el último intento legislativo para transformar el régimen municipal de la metrópoli y de sus colonias". (9) dicha constitución se promulgó en Cadiz, España, el 19 de marzo de 1812, aplicándose en México por el Virrey Francisco Javier Venegas el 30 de septiembre de ese mismo año, expidiéndose los decretos para su inmediata aplicación". (10). Con ello, se crean varias -- diputaciones por la elección de diputados, a las cortes, --

(9).- Ochoa Campos, Moises. Ob. Cit. Pag. 225

(10).- Muñoz, Virgilio - Ruiz Massieu, Maric. Ob. Cit. Pág.47

Sin embargo, la vida efímera de estas diputaciones, termina cuando Fernando VII Expide un decreto que la abroga -- junto con las leyes expedidas por las cortes, restableciéndose nuevamente el 20 de marzo de 1820, restableciéndose a su vez en Mexico, a través del virrey Apodaca.

El poco tiempo de vigencia en Mexico de la constitución gaditana, le bastó para resurgir la institución municipal dando nuevamente entrada en ella al pueblo, con lo que se obtuvo como resultado:

- A).- El sistema de elección popular directa.
- B).- La no reelección de funcionarios municipales.
- C).- La renovación anual.

Entre las inovaciones fundamentales que se introdujeron con esta constitucion están:

- 1.- La integración del ayuntamiento en proporción al número de habitantes.
- 2.- La de declarar el desempeño de los cargos consejos como obligación ciudadana.

Cabe expresar también que entre lo negativo de la constitución de cadiz de 1812, se puede mencionar:

1.- La introducción como copia del modelo Frances Napoleónico de las jefaturas políticas.

2.- Como consecuencia de lo anterior y con la pérdida de la autonomía municipal, la pérdida también de su hacienda.

Con lo anterior, se sentaría el precedente del sometimiento del ayuntamiento a los jefes políticos y de la dependencia municipal en materia económica de las provincias, lo que con el transcurso del tiempo, ocasionaría resultados nefastos en el devenir de los nuevos municipios.

2.6.2.- LA CONSTITUCION DE APATZINGAN.

El 22 de octubre de 1814, se expide en Apatzingan, el decreto constitucional para la América Mexicana, dejando a salvo de modificaciones lo relativo a la institución municipal, la cual se mantuvo sin cambios, no es sino hasta 1824, año en que se expide la Constitución Federal, en donde se -

fijarían las bases de la administración política y organización del país, pues es aquí donde los estados adoptarían -- las medidas relativas a su regimen interior, las cuales no modificaron la figura municipal, siguiendo el mismo modelo establecido con anterioridad en la constitución de Cadiz en su título relativo al "Regimen Interior de los Pueblos".

2.6.3.- CONSTITUCION FEDERAL DE 1824.

Al romper relaciones con España en enero de 1824, se sanciona el acta constitutiva de la Federación Mexicana, -- donde quedaría de manifiesto el establecimiento de la República Federal al consagrar: "La Nación Mexicana adopta para su forma de gobierno, la forma de República Representativa Popular Federal" con lo que deja a las entidades federa-
tivas en absoluta independencia para su organización interna en cuanto a su gobierno y administración, por lo que sin dar importancia a la institución del municipio, este decae políticamente hasta casi desaparecer.

2.6.4.- CONSTITUCION DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1836.

Es con la expedición de la sexta ley constitucional, -- el 29 de diciembre de 1836, donde se consagra ya constitu-

cionalmente la figura de los ayuntamientos, dicha ordenanza disponía que aquellos fueran popularmente electos y que los hubiera en todas las capitales de departamento, esta constitución atendía principalmente a los ayuntamientos, que era el equivalente a los partidos en que se había dividido el territorio de los departamentos, fijando las juntas departamentales el número de alcaldes síndicos y regidores que habrían de conformar el ayuntamiento.

2.6.5.- LA CONSTITUCION DE 1857

Es hasta el año de 1855 y después del ciclo castrense de Santa Anna, después de definirse claramente las dos tendencias más importantes de la época; el centralismo y el Federalismo, donde el municipio tendría menos importancia, por la influencia que habían adquirido las prefecturas, las cuales subsistirían a lo largo de todo el siglo XIX y que vendrían a opacar la función del municipio.

Al sancionarse la constitución de 1857 el 5 de febrero de ese año, es donde se establece la organización del país como una República Representativa, Democrática y Federal, y no se profundiza en el tema de la institución municipal, -- atendiendo solo lo relacionado al municipio en el Distrito Federal y en los territorios, con una superficial atención-

a lo anterior en sus artículos 31 fracción II, 36 fracción I y 36 fracción VI, aunque existieron interesantes propuestas de adiciones al tema municipal, como lo fueron las presentadas por el constituyente diputado Castillo Velazco, -- que proponía la libertad municipal y la recaudación de impuestos, propuesta que por desgracia no fue incorporada a la constitución del 57.

2.7.- REGIMEN MUNICIPAL DURANTE EL IMPERIO.

Durante el imperio de Maximiliano, se continuo con el regimen de las prefecturas, a las que se les añadió el título de Imperiales. Durante este tiempo, se dividió el territorio usurpado en departamentos, cada departamento en -- distritos, y estos a su vez en municipalidades, quedando de esta manera bajo la administración de los prefectos imperiales, quienes serían auxiliados por un consejo de gobierno -- con funciones de carácter judicial, administrativa y consul -- tiva; asimismo, los distritos fueron administrados por Sub -- prefectos, a quienes los nombraban los prefectos, cuya de -- signación debía ser aprobada por decisión imperial. A su -- vez, en las municipalidades presidían el ayuntamiento los -- alcaldes, y en las demarcaciones municipales lo harían los -- comisarios.

En cuanto al alcalde de la capital, este era nombrado y removido por el Emperador, mientras los otros cargos dependientes de la elección de los prefectos imperiales, a diferencia de los cargos de regidores, los cuales eran elegidos popularmente.

Los ayuntamientos sólo disfrutaban de facultades deliberativas, puesto que las facultades ejecutivas estaban a cargo de los alcaldes y comisarios municipales, con la supervigilancia de la administración municipal a cargo de los suprefectos, con lo que se observa que durante esta época el municipio se sujetó a un régimen imperial de absoluto control.

2.8.- LAS PREFECTURAS Y EL REGIMEN PORFIRISTA.

Con base en las ideas brotada del liberalismo de la época, apoyadas en las ideas francesas de ese tiempo, y con aplicación en nuestro país, es como surgen las prefecturas y como consecuencia, la instalación de los jefes políticos en cada uno de los partidos en que se había dividido el territorio cuya función comprendía amplias facultades y enorme poder dentro de su esfera local de competencia, perjudi-

cando con ello las libres decisiones de los ayuntamientos, los cuales fueron tutelados por los prefectos llegados con el transcurso del tiempo a desplazarlos y convertirlos en meros agentes municipales de las prefecturas, instituciones que con el correr del tiempo y concretamente durante el período del porfiriato, llegarían a convertirse en una institución odiada y temida por la mayoría de los ciudadanos, a los cuales frecuentemente se les conculcaban sus derechos cívicos.

No es, sino hasta el triunfo de la República sobre el imperio, que el municipio iría transformándose nuevamente, adquiriendo ciertas características específicas, algunas de las cuales subsisten hoy en día, tal es el caso de lo relativo a la autonomía municipal. De la misma manera y en relación a las capitales de los estados, se destacó dentro de ellas lo referente a la materia hacendaria, con lo que se vieron aumentados los ingresos municipales, que traería como consecuencia el cambio de la actividad propia de los municipios, apoyados por el cambio de circunstancias que se habían dado al triunfo de la República.

Durante el período dictatorial del General Porfirio Díaz, se experimentó en el país una gran concentración de

poder en la figura del presidente de la República, en este período, se restituye la figura de los prefectos, conocidos también como jefes políticos, los cuales se encontraban bajo las órdenes de los gobernadores, muchos de los cuales -- eran incondicionales a Porfirio Díaz, es durante este época que el municipio vendría a sufrir gran influencia, al grado de quedar bajo las órdenes de los jefes políticos, para lo cual hubo divisiones administrativas superiores denominadas partidos, distritos o prefecturas, cuya intención era el -- control de la institución municipal por parte de las autoridades centrales, actividad que con el correr de los años, -- vendría gestando el odio y descontento por parte de la gran mayoría de la población que vio conculcados sus derechos ci vicos, lo que sería la chispa que encendería la mecha de la revolución, que estalló a fines de 1910 y que gestaría una serie de postulados de cambio como lo fueron; el municipio libre, la no reelección entre muchos de los postulados de -- justicia social basados en la soberanía popular.

Por medio del movimiento revolucionario se comenzó la abolición de las jefaturas políticas y se postula la libertad municipal por conducto de varias organizaciones, partidos y líderes políticos que difundían el reclamo popular, -- tal fue el caso de los Flores Magón, los integrantes del -- partido liberal mexicano y el partido democrático por men--

cionar algunas de las muchas organizaciones e ideólogos políticos participantes en el movimiento.

2.9.- SURGIMIENTO DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

Habiendo terminado el movimiento armado contra la usurpación de Victoriano Huerta, don Venustiano Carranza aborda el problema municipal al ponerse en marcha la reforma social y política que se había de implantar y la cual era indispensable en esos momentos, dichas reformas se habían planteado como fines específicos desde un principio en el movimiento revolucionario, es así que se crea un marco legislativo al instalarse el orden jurídico existente en ese momento, de cuyas decisiones legislativas emanaría la Constitución Mexicana de 1917, que actualmente nos rige.

El congreso constituyente de Querétaro entre sus muchas innovaciones y pleno de conciencia de la situación real de ese entonces, abordó el problema municipal, encuadrándolo dentro del artículo 115 del ordenamiento máximo, con el cual se elevaba a rango constitucional, esta institución vendría a relacionarse con el documento en mención en los artículos 3º, 5º, 27, 31, 35, 36, 73, 117 y 130 constitucionales y mostraba un gran interés a los constituyentes en muchos

de los aspectos de la vida social del país, así como de muchos de los derechos cívicos que se vieron conculcados durante el régimen dictatorial de Porfirio Díaz.

Era clara la idea del establecimiento de la institución municipal, aunque hubo tres importantes propuestas relacionadas al segundo párrafo del artículo en mención y referentes a la hacienda municipal; la asamblea aprobó en nutrido debate la fracción I del proyecto de don Venustiano Carranza y sometió a debate la fracción II relativa a la autonomía económica del municipio, debate que en acalorada discusión finalizó por aceptar la propuesta del diputado Ugartecon 82 votos a favor y 62 en contra, consagrándose así la libertad municipal, aunque no reglamento su ejercicio, "el tiempo ha venido a decidir el camino en el sentido de hacer necesaria la expedición de los ordenamientos reglamentarios del artículo 115 constitucional". (11).

Es entonces, que queda establecido constitucionalmente el artículo 115 constitucional, que rezaba:

"... Los estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular,

(11).- Ochoa Campos, Moises. Ob. Cit. Pág. 346.

teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las siguientes bases:

I.- Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el Gobierno del Estado.

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 las necesidades municipales y,

III.- Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residen habitualmente o transitoriamente".

2.10.- ARTICULOS RELATIVOS AL MUNICIPIO, EN LA CONSTITUCION DE 1917.

Entre algunas de las importantes aportaciones a la carta Magna de 1917, existen artículos con íntima relación con

la Institución Municipal, ellos son los artículos 3°, 5°, - 27, 31, 35, 36, 73, 117 y 130 del mismo ordenamiento constitucional. Estos artículos constitucionales que hacen referencia directa al municipio son:

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

"VIII.- El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación de toda la República, expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las -- disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquéllos que las infrinjan".

Artículo 5°.- "En cuanto a los servicios públicos sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan -- las leyes respectivas, el de las armas y los de jurados, --

así como el desempeño de los cargos consejiles y los de elección popular, directa o indirectamente. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito.

Artículo 27.- "Lograr el desarrollo equilibrado del -- país y el mejoramiento de las condiciones de 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 el fraccionamiento de los latifundios..." (párrafo 3°).

"VI.- Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capaci-- dad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesaa-- rios para los servicios públicos".

Artículo 31.- "Son obligaciones de los mexicanos:

"II.- Asistir, en los días y horas designados por el ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrug-- ción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejerci--

cio 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".

Artículo 35.- "Son prerrogativas del ciudadano:

"I.- Votar en las elecciones populares;

"II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquiera otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley".

Artículo 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 los padrones electorales, en los términos que determinen las leyes.

"III.- Votar en las elecciones populares, en el distrito electoral que le corresponda.

"IV.- Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos, y,

" V.- Desempeñar los cargos consejiles del Municipio - donde resida, las funciones electorales y las de jurado".

Artículo 73.- "El Congreso tiene la facultad:

"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 III del artículo 27 de esta Constitución".

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

"I.- Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habra ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno del estado.

"Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les de, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

"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, y

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

"El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios

donde residieren habitualmente o transitoriamente.

"IV.- Los Estados y los 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 esta Constitución en lo que se refiere a los centros- urbanos y de acuerdo con la ley federal de la materia.

"V.- Cuando dos o más centros urbanos situados en te-- rritorios municipales de dos o más Entidades Federativas -- formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Fe- deración las entidades federativas y los Municipios respec- tivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regula- rán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

C A P I T U L O I I I

REFORMAS CONSTITUCIONALES AL ARTICULO 115

A raíz del establecimiento de nuestro régimen constitucional mexicano en febrero de 1917 y como se ha manifestado a lo largo del presente trabajo, la institución municipal no observó cambio alguno desde su establecimiento en dicho año, no es sino hasta varios años después, en los cuales la figura del municipio iría cambiando con modificaciones y adiciones a lo largo de casi 60 años, con lo que vendría a moldear, definir y actualizar el texto original. En efecto habrían de transcurrir 11 años de vida constitucional hasta que la figura del municipio originalmente establecida iniciara a sufrir enmiendas y cambios. Así entonces y desde su promulgación, la Constitución Política de la República, concretamente en su artículo 115, ha sufrido 8 modificaciones y reformas en un lapso de casi 71 años; dichas modificaciones son las siguientes:

PRIMERA.- El 20 de agosto de 1928.

SEGUNDA.- El 29 de abril de 1933.

TERCERA.- El 8 de enero de 1943

CUARTA.- El 12 de febrero de 1947.

QUINTA.- El 17 de octubre de 1953

SEXTA.- El 6 de febrero de 1976

SEPTIMA.- El 6 de diciembre de 1977

OCTAVA.- El 3 de febrero de 1983

Todas estas variaciones que ha sufrido el artículo municipal han llegado a establecerlo como una de las figuras-jurídicas más importantes de la vida socio-política de nuestro país, especialmente la última de ellas y motivo del trabajo que nos ocupa y la cual le tocó vivir al último de los constituyentes de aquél memorable congreso constituyente de Querétaro y que en sus palabras manifestara: "Muchas han sido, en efecto, las adiciones y reformas hechas a nuestra -- Carta de Querétaro de 1917; su necesaria actualización, ha tenido que marchar paralelamente a los vertiginosos cambios que se han operado en la realidad de nuestro país..." (1).

Para una mejor comprensión del análisis en cuestión, a continuación explico cada una de las reformas y adiciones - constitucionales referidas con antelación.

(1).- Romero Flores, Jesús. La Reforma Municipal, Edit. Porrúa, S.A. México 1986. Primera Edición 1985. Pág. IX

3.1.- PRIMERA REFORMA.

Modificación publicada en el Diario Oficial de la Federación el día lunes 29 de agosto de 1928, bajo el mandato del C. General Plutarco Elias Calles, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se publica la Ley que modifica el artículo de estudio en su párrafo IV De la Fracción III en los términos siguientes:

"ARTICULO 115.-

III.-

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 aquéllos 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". (2)

(2).- Diario Oficial de la Federación de fecha lunes 29 de agosto de 1928; Tomo XLIX, Num. 40, Pág. 5.

Dicha reforma al decir del artículo tercero transitorio de esa misma fecha, rezaba "las reformas al párrafo --- cuarto de la Fracción III del Artículo 115 Constitucional - surtirían sus efectos en las elecciones de diputados a las legislaturas de los Estados en las fechas en que, de conformidad con sus constituciones políticas locales y leyes electorales respectivas de verifiquen, a partir de la promulgación de la presente ley". (3)

3.2.- SEGUNDA REFORMA.

(Modificación) publicada en el Diario Oficial de fecha sábado 29 de abril de 1933, bajo el mandato constitucional del Presidente sustituto Constitucional, Abelardo L. Rodríguez, como consecuencia de la iniciativa presentada por el Partido Nacional Revolucionario. Esta modificación al artículo cambia sustancialmente la hecha con anterioridad, pues se refiere al número de representantes que integran las legislaturas de los Estados y a la cual se había encaminado la primera y anterior reforma al artículo, esta modificación textualmente establece:

(3).- IDEM

"ARTICULO 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo-popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

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

Los Presidente Municipales, Regidores, Síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelegidos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les de, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda: la cual se formará de las contribuciones que se señala-

en las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.

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

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

Los Gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales serán electos 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 período inmediato:

a).- El Gobernador substituto constitucional, o el de-

signado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional aún cuando tenga 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 en los dos últimos años del período.

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 aquéllos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes y de once en los Estados cuya población sea superior a este última cifra.

Los diputados a la Legislatura de los Estados no podrán

ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios siempre que no hubieren estado en -- ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes". (4).

3.3.- TERCERA REFORMA.

(modificación) dada a publicar en el Diario Oficial de la Federación de fecha viernes 8 de enero del año de 1943 - bajo el régimen presidencial del General Manuel Avila Camacho y en la cual se publica el Decreto que reforma el párrafo tercero de la Fracción III del artículo en estudio, dicha reforma se refiere al tiempo de duración del cargo de Gobernador, al publicarse textualmente expresa:

ARTICULO SEGUNDO.- Se reforma el párrafo III de la Fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de -- los Estados Unidos Mexicanos en los términos que siguen:

" Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años." (5)

(4).- Diario Oficial de la Federación, de fecha sábado 29 - de abril de 1933, Tomo LXXVII, Num.44, Pág. 694-695.

(5).- Diario Oficial de la Federación, de fecha viernes 8 - de enero de 1943, Tomo CXXXVI, Num. 6, Pág. 2.

3.4.- CUARTA REFORMA.

(Adición) SAle publicada el día miércoles 12 de febrero de 1947 y mediante decreto firmado por el C. Lic. Miguel Alemán Valdez, Presidente Constitucional y se adiciona el párrafo primero de la fracción primera del artículo 115 constitucional, esta reforma constitucional viene a reabrir el -
cause democrático de la nación al establecer desde esta fecha el voto y participación de la mujer dentro de la vida -
social de Mexico y establece:

"DECRETO.- Que adiciona el párrafo primero de la fracción primera del artículo 115 de la Constitución Política -
de los Estados Unidos Mexicanos.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: -
Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

MIGUEL ALEMÁN VALDEZ, Presidente Constitucional de los
Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes hace saber:

Que el H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente:

D E C R E T O :

"El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 de la Constitución General y previa la aprobación de la mayoría de las Honorables Legislaturas de los Estados, declara adicionado el primer párrafo de la fracción primera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

ARTICULO UNICO.- Se adiciona el párrafo primero de la fracción primera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

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

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

En las elecciones municipales participaran las mujeres en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas." (6).

3.5.- QUINTA REFORMA.

(Modificación) REforma según decreto publicado en fecha sábado 17 de octubre de 1953 bajo el mandato constitucional del Presidente Adolfo Ruiz Cortines, dicha reforma - modifica la fracción I del Artículo 115 y textualmente reza:

"ARTICULO 2°.- Se reforma la fracción I del Artículo - 115 de la Constitución, para quedar en los términos siguientes:

ARTICULO 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 este y el Gobierno del Estado.

(6).- Diario Oficial de la Federación, de fecha miércoles - 12 de febrero de 1947, Tomo CLX, Num. 35, Pág. 3.

Los Presidente Municipales, Regidores y Síndicos de -- los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o de signación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les de, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, si podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio". (7).

3.6.- SEXTA REFORMA.

(Adición) Dada a conocer según publicación en el Periódico Oficial del día viernes 6 de febrero de 1976 bajo el período presidencial del Licenciado Luis Echeverría Álvarez esta reforma ~~adiciona~~ las fracciones IV y V del Artículo que nos ocupa y esencialmente se refiere a la regulación de los

(7).- Diario Oficial de la Federación, de fecha sábado 17 - de octubre de 1953, Tomo CC, Num. 39, Pág. 3.

asentamientos humanos y establece a la letra:

ARTICULO 115.-

I a III.-

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 esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y - de acuerdo con la Ley Federal de la materia.

V.- Cuando dos o más centros urbanos situados en te-rritorios municipales de dos o más Entidades Federativas -- formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia. (8).

3.7.- SEPTIMA REFORMA.

(Adición).- Otra modificación sufrida por este Artícu-
lo, fué publicada el día martes 6 de diciembre de 1977 en -

(8).- Diario Oficial de la Federación, de fecha viernes 6
de febrero de 1976, Pág. 3.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

el Diario Oficial, reforma hecha durante el período constitucional del Licenciado José López Portillo y por la cual se adiciona la fracción III con un párrafo más, mismo que se adecua a la reforma política realizada durante su gestión presidencial, manifestándose al respecto:

"ARTICULO DECIMOQUINTO.- El Artículo 115 se adiciona en la fracción III, con un último párrafo, en los siguientes terminos:

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

I y II .-

III.-

a).-

b).-

"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 cuya población sea de 300 mil o más habitantes." (9)

3.8.- OCTAVA REFORMA

(Modificación y adición) Esta Octava y última Reforma Constitucional a la fecha realizada al artículo 115, es sin lugar a dudas la más importante y trascendental de todas - las que ha sufrido el artículo municipal y la cual es realizada durante el lapso presidencial del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado y misma que es publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 3 de febrero de 1983, es así como el licenciado Miguel de la Madrid, por comunicado del día 6 de diciembre de 1982, dirigida a los Secretarios de - la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión envió una - iniciativa de decreto que reforma y adiciona el artículo - de análisis, misma que fué aprobada por unanimidad de votos en el Senado el 27 de diciembre de 1982, siendo posteriormente turnada la minuta con proyecto de decreto de la Cámara de Senadores a la Cámara de Diputados y tras amplio y en cendido debate, donde tuvieron participación todos los partidos representados ante la Cámara Popular, fué aprobada.

(9).- Diario Oficial de la Federación, de fecha martes 6 de diciembre de 1977, Pág. 4.

Las modificaciones al Municipio y concretamente esta última, es motivo de la presente tesis, misma que contempla el análisis y las perspectivas de la misma, la cual a juicio del que esto escribe, es la mayor trascendencia jurídica y social hecha al Artículo Constitucional, como a lo largo de este trabajo se pone de manifiesto y a la cual haciendo eco de las palabras del profesor Jesús Romero Flores, último constituyente de aquél glorioso Congreso de Querétaro expresa:

"Muchas han sido, en efecto, las adiciones y reformas hechas a nuestra Carta de 1917; su necesaria actualización ha tenido que marchar paralelamente a los vertiginosos cambios que se han operado en la realidad de nuestro país, sin embargo, las que en este volumen se comentan, son de las -- que más se ajustan al espíritu del Congreso Constituyente Querétano de 1916-1917. La Reforma que en materia municipal se hizo al Artículo 115 Constitucional con fecha 3 de febrero de 1983, ha venido a complementar la labor de aquella memorable asamblea constituyente sobre dicha materia, -- que en aquél entonces parece haber quedado un tanto incompleta." (10).

(10).- Romero Flores, Jesús, Ob.Cit. Pág. IX.

3.9.- ANALISIS ESPECIFICO DEL ARTICULO 115 REFORMADO.

"Sesenta y ocho años han transcurrido ya desde aquél año de 1917 en que elaboramos y promulgamos la Constitución que aún nos rige. Han desaparecido ya, todos mis compañeros diputados constituyentes, pero su obra aún perdura, ya no, desde luego, en su texto original que aprobamos entonces, sino con un gran número de necesarias reformas y modificaciones introducidas a lo largo de todos estos años." -- (11).

En efecto, y como bien lo manifestara el profesor Jesús Romero Flores, último Constituyente del Congreso Querétano, el artículo municipal ha tenido necesarios cambios en su concepción original para dar un verdadero sentido revolucionario y congruente con la realidad social de nuestra época. Y es precisamente con la última reforma constitucional que dicho precepto alcanza su verdadera realidad dentro del marco de nuestra Constitución como bien queda de manifiesto en la exposición de motivos que reza:

3.10.- EXPOSICION DE MOTIVOS.

"El Municipio, sociedad natural domiciliaria, ha constituido y sigue siendo en la realidad nacional mexicana una

(11).- IDEM.

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.

Fué 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 prolongada época colonial existió en las etapas de la Independencia y de la Reforma; -perdura, aunque desvirtuado por las negativas actuaciones -del prefecto o jefe político, durante el régimen porfiriano y devino como 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 motivo 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 dió 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 o municipales, para determinar cuales 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 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 revestir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal. No reque-

rimos 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 solo 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 solo 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-industria--

les. 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, pero lo que como meta inmediata a 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 célula municipal tanto en autonomía económica como política.

Estamos conscientes, que los Municipios, por su estrecho y directo contacto con la población, constituyen las auténticas escuelas 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, Estado y Municipios.

Así también, sostenemos que los procesos de cambio, como postulados sociales, deben darse no sólo en lo adminis-

tivo, sino también en las normas que se contienen en la --- Constitución como ley fundamental de la República, ya que - las leyes, y con mayor razón la Constitución como ley supre ma, puede 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 constitu-- ción, 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, haciéndonos 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 princi-- pios se degenera, el cambio es corrupción".

Dentro de éstos grandes lineamientos, como consecuen-- cia de los estudios realizados y como corolario de la inten sa consulta popular efectuada, consideramos como medida fun damental para robustecer al Municipio piedra angular de nues tra vida republicana y federal, hacer algunos cambios al ar

título 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."

Para sintetizar, podemos decir que el artículo modificado, se divide en diez fracciones; siete corresponden específicamente a las estructuras municipales, dos son comunes a los estados y municipios, y una mas corresponde a los estados de la federación, las reformas al artículo se explican más ampliamente a lo largo del presente capítulo, pero en forma generalizada podemos decir:

En su fracción I, se apoya y robustece la estructura política municipal en cuanto a su funcionamiento.

Igualmente en su párrafo tercero se amplía el margen de atribuciones para las legislaturas de los estados en lo referente a la desaparición y suspensiones de los ayuntamientos con la finalidad de no perjudicar la marcha o funcionamiento de la administración pública municipal.

En su fracción segunda el artículo en cuestión se robuste

ce política y jurídicamente la institución municipal dando formalidad constitucional al manejo de su patrimonio, al -- igual que en lo relacionado con sus atribuciones para la ex pedición los Bandos de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos y Disposiciones Administrativas de observación general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

En su fracción III precisa los servicios públicos de - incumbencia municipal, mismos que fueron pasados por alto - en las anteriores reformas municipales, servicios que pueden presentarse en forma coordinada y asociada, es decir, de ma nera intermunicipal si así lo determinan sus ayuntamientos.

En lo referente a su fracción IV, quizá la de mayor -- significación se consigna la libre administración de la hacienda municipal, asignándole los impuestos y contribucio-- nes que establezcan los estados sobre la propiedad inmo-- bilia, en su fraccionamiento, división, consolidación, tras lado y mejora. Igualmente, se atribuye a los municipios -- los rendimientos de sus bienes propios, así como de otros - ingresos por la prestación de los servicios públicos. De - la misma manera se consagra constitucionalmente el derecho a recibir participaciones federales, finalmente esta frac-- ción consigna en forma real la libre administración de la -

hacienda municipal, al consagrarse que aquéllas deben ser - aprobadas sólo por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, complementando lo anterior se establece la prohibición a las leyes federales para establecer contribuciones sobre propiedad de inmuebles y los derechos por prestación de servicios públicos, así como la prohibición de leyes federales como locales, para establecer exenciones o - subsidios sobre dichas contribuciones.

Por lo que respecta a las fracciones Quinta y Sexta del artículo en análisis, éstas, contemplan el desarrollo urbanístico municipal, el cual a mi juicio es de trascendencia vital en el desenvolvimiento socio-político de los municipios y sin restar importancia al aspecto de la autonomía hacendaria, es también sin lugar a dudas de elemental importancia, dado el constante aumento poblacional de nuestro país y concretamente de los municipios más desarrollados industrial y económicamente, en los cuales incide mayormente este aspecto presentando con ello un grave desafío a la función municipal.

Por lo que toca a la fracción VIII no hay modificación alguna salvo en lo referente a la integración de los ayuntamientos mediante el principio de representación proporcio-

nal, suprimiendo el límite poblacional al considerar obsoleto el límite actual de trescientos mil habitantes o más, introduciendo el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos en todos los municipios.

La fracción IX contempla otro tema importante que es el referente a las relaciones laborales entre los estados de la federación y los municipios con sus trabajadores, esta fracción viene a innovar el tema de la relación laboral-referida, puesto que antes de la reforma, ningún artículo se ocupaba de dicho tema, ni aún el apartado B del artículo 123 constitucional, con lo que se dejaba a los trabajadores de los municipios y de los estados al margen total de la regulación laboral, permaneciendo en estado de indefensión jurídica por problemas surgidos de las relaciones laborales-existentes. Es así, que a partir de la reforma en análisis este tema queda integrado al artículo 115, protegiendo así los derechos laborales de aproximadamente un millón de trabajadores al servicio de los estados de la federación y los municipios.

Finalmente la fracción X del artículo Municipal eleva a rango constitucional la facultad de la federación, estados y municipios para la celebración de convenios para el -

ejercicio de sus funciones, ejecución de obras y prestación de servicios públicos cuando así fuere necesario, situación que viene a fortalecer el federalismo mexicano. En beneficio de la eficiencia administrativa y de la descentralización de la vida nacional, con esta facultad, el municipio se fortalece como tercer nivel de gobierno dentro de nuestro sistema federal.

CAPITULO IV

4.0.- MARCO JURIDICO MUNICIPAL.

La administración municipal opera dentro de un marco jurídico en el que inciden tres órdenes o categorías de ordenamiento jurídicos:

El Constitucional Federal, que establece las normas fundamentales de la estructura política municipal.

El Orden Local, que se integra por las constituciones estatales y las leyes locales que regulan la estructura de la administración, el funcionamiento del poder público municipal, las facultades de sus órganos y las finanzas municipales.

El reglamentario o propiamente municipal, que facilita el cumplimiento de las leyes federales y estatales. La expedición de los reglamentos municipales es una facultad específica de los ayuntamientos.

De acuerdo a su jerarquía la legislación que regula los actos municipales queda circunscrita a los textos si-

güentes:

- ° La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- ° La Constitución Política de cada uno de los 31 estados soberanos que forman la federación.
- ° La Ley Organica Municipal, la Ley de Hacienda Municipal, las Leyes Anuales de Ingresos y Egresos Municipales y, en su caso, otras Leyes dictadas por el Congreso Local de cada Entidad Federativa, y
- ° Los Reglamentos Municipales, expedidos por el Ayuntamiento de que se trate.

4.1.- CONSTITUCION GENERAL.

El Artículo 115 reformado, consta actualmente de 10-fracciones. El contenido y explicación de las mismas con base a la exposición de motivos es el siguiente:

4.1.2.- Seguridad Jurídica.

La fracción I informa los procedimientos que habrán de seguir las legislaturas de los estados en los casos de suspensión, desaparición o revocación de Ayuntamientos.

Establece como requisitos importantes el derecho de defensa y el quorum en la votación. Esta modalidad adquiere especial relevancia ya que, como se sabe, en una sociedad plural como la nuestra los congresos locales están integrados por diversas ideologías; de manera que la mayoría de votos constituye una garantía de democracia.

4.1.3. Facultad Legislativa.

En la fracción II se reitera la personalidad jurídica de los Municipios, al conferir jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio de conformidad con la ley, y evitar interpretaciones que en la práctica institucional, de orden judicial, no correspondía a la ortodoxia jurídica de la naturaleza de los ayuntamientos como órganos deliberantes y de decisión de las comunidades municipales. Se establece 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 y la anterior, se busca el robusteci

miento político y jurídico de los municipios del país.

4.1.4.- Prestación de Servicios Públicos.

Uno de los problemas que con mayor frecuencia han --
confrontado las comunidades municipales, es la prestación
de los servicios públicos a sus pobladores, pues ante la
ambigüedad constitucional sobre cuales de dichos servicios --
les corresponden y la incapacidad manifiesta de algunos --
ayuntamientos para prestarlos, muchos de ellos han sido --
absorbidos por los gobiernos locales y la federación.

El espíritu de la reforma a la fracción respectiva --
considera como una necesidad capital, precisar los servi-
cios que deba tener la incumbencia municipal, y que aún --
con la diversidad de las comunidades municipales en nues-
tro vasto territorio, puedan y deban ser comunes a todas-
y a cada una de ellas.

En la fracción III, se definen como servicios públi-
cos 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 proporcionar se con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, teniendo además dicha característica de servicios públicos aquéllos 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. Se establece 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.

4.1.5. Desarrollo Urbano.

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. 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, y 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. Facultad de gran necesidad dado el irregular crecimiento de centros de población alrededor de los grandes municipios.

4.1.6 Conurbación.

En la fracción VI, se reitera la intervención de los municipios para la formación de zonas conurbadas, estableciendo que cuando dos o mas centros urbanos situados en algún municipio pertenecientes a dos o más estados formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, cada nivel de gobierno, con base a sus competencias, planeara y regulará conjunta y coordinadamente el desarrollo de esos centros.

4.1.7. Seguridad.

En el caso de la seguridad local, se reafirma que el ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios de residencia. Con esto se da la jerarquía de los cuerpos de seguridad entre los tres niveles de gobierno.

4.1.8. Representación proporcional.

En lo tocante a la fracción VIII que corresponde a los estados, se reproduce en sus términos el texto, tal y como se encontraba dispuesto en los párrafos relativos a la fracción III del Artículo 115, con la sólo variante relacionada con la integración de los ayuntamientos mediante el principio de representación proporcional, suprimiendo el límite poblacional establecido en el anterior texto del precepto, por considerar que el avance de la reforma política y la madurez cívica alcanzada por los ciudadanos hacen innecesario 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 elimi

nado o disminuido aquél límite en uso de las facultades - de los poderes estatales.

4.1.9. Regulación de las relaciones laborales.

Un renglón relevante 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, de acuerdo a los principios de tutela laboral consagrados en el artículo 123 de la Constitución Federal. Consecuentemente con que tales trabajadores cuenten con protección legal en un régimen jurídico como el nuestro, la iniciativa señala -- que para regular sus relaciones laborales, las constituciones locales y las leyes estatales 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.

Con la reforma de esta fracción se propone un sistema jurídico que fortalezca, que proporcione seguridad y estabilidad en el empleo, capacidad para desarrollar una carrera al servicio de los gobiernos municipales y evitar que a cada cambio de funcionarios del ayuntamiento, se de la renovación de todo el personal de la institución municipal y se tome a la administración del municipio como objetivo económico de grupo político, sin respetarse los derechos laborales de sus trabajadores.

4.1.10 Convenios.

La fracción X contiene 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 hiciera necesario.

Esta adición eleva 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.

4.1.11 Hacienda Municipal.

La fracción cuarta establece el régimen financiero del municipio. Además de establecer la libre administración de la hacienda municipal, señala explícitamente los renglones que la integran, asignándole, en exclusiva, los ingresos provenientes de gravar a la propiedad inmobiliaria.

- ° Preve la colaboración administrativa de los estados en los casos en que la infraestructura municipal resulte insuficiente.
- ° Eleva a rango constitucional el derecho de los municipios a recibir las participaciones federales, mismas que serán cubiertas pro la federación con arreglo a las bases que establezcan las legislaturas estatales, con absoluto apego al principio de soberanía.

- ° Señala la exclusiva competencia municipal respecto a la aprobación de sus presupuestos de egresos. -- Principio fundamental de la libre administración - hacendaria.

- ° Por último, compromete a las leyes federales y a las estatales a no otorgar exenciones y subsidios en las contribuciones de competencia municipal.

Las reformas contenidas en la fracción IV destacan por su racionalidad y congruencia. Manifiestan voluntad política orientada a lograr el cambio social, toda vez -- que establecen las bases de una restructuración económica municipal, condición tanto de su autorsuficiencia como de una libertad política efectiva.

En congruencia con la política de descentralización de la vida nacional, el texto de la fracción que se comenta contempla la posibilidad de que los estados, a su vez, celebren convenios con los municipios para el mismo efecto.

4.2. CONSTITUCIONES ESTATALES.

Las constituciones políticas de los 31 estados de la

república dedican uno o varios apartados al municipio, en los que se le reglamenta de manera general. La mayoría - de ellas aluden en forma unas veces extensa, otras escueta, a las facultades del congreso y del ejercicio en materia municipal; a la creación, supresión y asociación de - municipios, a la elección e instalación de los ayuntamientos; a las facultades y obligaciones de los mismos; al patrimonio y la hacienda pública municipal.

Pese a que la redacción de la mayoría de las constituciones estatales ha seguido tradicionalmente el espíritu del artículo 115, algunos estudiosos de la administración municipal señalan que ciertas constituciones atentan contra los principios del municipio libre. Especialmente aquéllas que consideran a sus ejecutivos como superiores-jerárquicos de los ayuntamientos, o que les confieren a - sus congresos facultades de vigilancia y fiscalización o bien, aquéllas que se arrogan el derecho de disolver y -- nombrar ayuntamientos o consejos municipales.

La ambigüedad del antiguo artículo 115 propiciaba en la práctica un desvío o abuso de poder.

La instauración de un procedimiento con derecho de audiencia para los afectados, así como el requisito de quorum en la votación, previa representación proporcional introducidos en la ley, tienen como finalidad resolver aquéllas lagunas.

Cabe señalar que la reforma, al modificar las atribuciones constitucionales del municipio, ha obligado y estimulado un intenso trabajo legislativo orientado a revisar y modificar las constituciones locales, proceso que se encuentra en curso en algunos estados y totalmente concluidos en otros.

Durante la reunión nacional de legisladores, celebrada en la ciudad de Puebla en marzo de 1983, y como efecto de su reforma, puso de manifiesto el compromiso de los congresistas de orientar las reformas a sus constituciones hacia el cumplimiento de las finalidades últimas de la reforma municipal.

En conclusión, el municipio goza de libertad para reglamentar la vida política de su comunidad conforme a derecho; para elegir a sus representantes y para administrar

su hacienda. Esta investido de personalidad jurídica que supone el ejercicio de facultades y obligaciones. Debe, por tanto, cumplir y hacer cumplir las leyes de la federación y las de la entidad federativa a que pertenezca.

4.3. LEYES ORGANICAS MUNICIPALES.

Las leyes organicas municipales de cada estado de la república son expedidas por el congreso local. En términos generales, desarrollan el texto de las constituciones locales y regulan la estructura y funcionamiento de los órganos de autoridad de las mismas. La mayoría se ocupa de reglamentar detalladamente lo concerniente a la administración municipal. Todas establecen la reglamentación en materia de hacienda municipal, las facultades y obligaciones específicas de los ayuntamientos y de sus órganos auxiliares, la prestación de servicios públicos, etc.

Entre sus ordenamientos más importantes destacan las relaciones con la iniciativa de ley de ingresos y presupuesto de egresos, así como los que establecen los lineamientos básicos para la formulación de los reglamentos mu

nicipales, incluido el bando de policia y buen gobierno.

Las reuniones de legisladores de la mayoría de las entidades federativas antes mencionadas se acordaron revisar y actualizar als leyes orgánicas municipales, en virtud de que las reformas al artículo 115 constitucional de mostraron la indeclinable necesidad de ajustar aquéllas a las nuevas bases y atribuciones contenidas en este dispositivo.

4.4. OTRAS LEYES MUNICIPALES

Otras leyes emanadas de las constituciones locales - sancionadas por los congresos locales, básicas para la administración municipal son las leyes fiscales municipales. Por lo general son tres y excepcionalmente cuatro, a saber:

- a) La ley de hacienda municipal.
- b) La ley de ingresos (anual)
- c) El presupuesto de egresos (anual)
- d) El código fiscal municipal.

Los ingresos municipales provienen de diversas fuentes: impuestos, derechos, productos, aprovechamiento y participaciones. Mas adelante, al analizar la función financiera municipal, se definen estos rubros. De momento-interesa destacar que la ley de hacienda municipal -al -- igual que la ley organica municipal- es expedida por la - legislatura local.

4.4.1 Ley de Hacienda Municipal.

La ley de hacienda municipal es el ordenamiento jurídico que establece la competencia en materia fiscal, autoriza a la tesorería municipal para recaudar los ingresos y efectuar las erogaciones del ayuntamiento; establece -- las obligaciones y atribuciones del tesorero y demás autoridades fiscales del municipio; señala las tarifas a que-debe ajustarse la administración hacendaria; el procedi-- miento económico-coactivo, y otras materias similares.

4.4.2 Atribución reglamentaria municipal.

Las normas que dictan los ayuntamientos en uso de su

facultad reglamentaria específica-atribución fundamental- establecida por la Constitución Política Federal - integran un cuerpo de disposiciones que rigen el funcionamiento de la vida municipal.

Existen cuatro tipos principales de reglamentos:

- a) El interno del ayuntamiento que norma la composición del cuerpo edilicio, haciendo constar las atribuciones y obligaciones de los municipales.
- b) El de administración, que regula la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal (número de dependencias, funciones de cada una, etc.).
- c) Los que regulan la organización y operación de los servicios públicos (alumbrado, limpieza, mercados, etc.), y
- d) Los que regulan las actividades de los particulares (tintorerías, salas de belleza, etc.).

En algunos municipios, siguiendo la tradición española, estos reglamentos se agrupan bajo el rubro de "bando de policía y buen gobierno".

4.5 INTEGRACION DEL AYUNTAMIENTO

Por ley, cada municipio es administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, compuesto por un -- conjunto de personas llamadas municipes que forman un cuorpo colegiado y deliberante; las decisiones y acuerdos se toman por mayoría.

Cada ayuntamiento esta formado por un presidente municipal y el número de síndicos y regidores que establezcan la Constitución y la ley orgánica municipal de cada estado. Puede haber desde uno hasta 4 síndicos y de uno a 15 regidores, según la población y el desarrollo del municipio de que se trate. Generalmente, las capitales de los estados tienen un ayuntamiento más numeroso que los demás municipios.

A partir de 1977, las constituciones estatales adop-

taron el sistema de representación proporcional en la ---
elección de los municipios cuya población excediera los -
300 mil habitantes.

La reforma de 1983 al artículo 115 constitucional su
primió dicha limitante poblacional al establecer que:

De acuerdo con la legislación que se expida en
cada una de las entidades federativas, se in--
troducirá 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 munic
pios.

En todos los municipios del país, excepto en los del
estado de Chiapas en los que la no reelección del ayunta-
miento es absoluta, rige el principio de la no reelección
relativa, es decir, no hay reelección para el período in-
mediato, pero si puede haberla pasado este.

4.6 FUNCIONES DEL AYUNTAMIENTO

El ayuntamiento es el órgano de representación del municipio. Debe atender todo lo relacionado con los servicios públicos, la seguridad, bienestar y desarrollo de sus habitantes y vecinos, otorgándoles las garantías a -- que tienen derecho. Es también el encargado de la administración de los intereses municipales y la autoridad política del lugar.

4.6.1 Poder Ejecutivo.

El Ayuntamiento como idea de cuerpo colegiado resulta una abstracción que se materializa en la persona del presidente municipal, quien por otra parte es el único -- miembro del ayuntamiento a quién la ley le otorga facultades ejecutivas. Aunque teóricamente no es superior jerárquico de los demás miembros del cabildo, generalmente, la planilla que lo acompaña por tradición política arraigada respeta la jerarquía del presidente municipal. Aunque parece contradictorio, esto no necesariamente significa -- una subordinación total puesto que con cierta frecuencia,

tanto síndicos como regidores ejercen su derecho de voto contra las propuestas del presidente.

En todo caso, cuanto mejores sean las relaciones personales y políticas de los miembros del cabildo entre sí, tanto más fácil será lograr la unidad de criterio y la buena marcha de la administración municipal.

El Ayuntamiento como cuerpo colegiado sin facultades ejecutivas se limita a deliberar y acordar lo conducente, a fin de satisfacer las necesidades comunes de sus habitantes y facilitar su progreso moral, cultural, cívico y material.

De ahí la importancia de celebrar con regularidad -- las sesiones de cabildo. Las leyes orgánicas establecen como obligatoria la asistencia de la mayoría de sus miembros. Los acuerdos se toman por mayoría de votos y en caso de empate, el presidente municipal tiene voto de calidad.

4.6.2 Sesiones de Cabildo

De acuerdo a lo que establece la ley orgánica munic

pal de cada entidad, el cabildo se reúne semanal, quincenal o mensualmente. En general, prevalecen las primeras.

El objeto de las sesiones de cabildo es analizar los problemas y demandas que la ciudadanía presenta ante las autoridades, ya sea a través de sus dirigentes durante -- las audiencias públicas o de manera directa, lo que acontece cotidianamente.

Sin duda ello demuestra que el pueblo sabe y asume - que los miembros del ayuntamiento, como representantes directos de sus intereses, son el canal más próximo -quizá- único- con que cuenta: medio obligado para lograr que sus peticiones, quejas y problemas sean escuchados y, en su - caso, resueltos.

En otras palabras, el pueblo (que en éstas circuns-- tancias deja de ser un vocablo abstracto y se transforma en una realidad plena de contenido) recurre al ayuntamiento porque sabe que las autoridades municipales son aque-- llas que se encuentran más cercanas y más comprometidas - con los problemas de su comunidad. Prueba fehaciente de ello son las audiencias públicas que permanentemente pue-

den constatarse visitando los palacios municipales del -- país.

La mayoría de las leyes orgánicas municipales, establecen que las sesiones de cabildo serán ordinarias o públicas (abiertas), extraordinarias y secretas (cerradas), cuando la naturaleza de los asuntos a tratar así lo exijan.

Es importante que las deliberaciones ocurran las menos veces posibles a puerta cerrada, pudiendo asistir a las mismas -sin voz ni voto- las personas de la comunidad que así lo deseen. Esto permite a la ciudadanía enterarse de como, cuando y por que se toman las decisiones que afectan su vida comunitaria; conocer mejor a sus representantes, las dificultades que estos enfrentan en el terreno político, económico y social a fin de encontrar soluciones y, de esta manera, podrán exigir el cabal cumplimiento de sus obligaciones.

Sin embargo, el camino por recorrer es todavía largo y difícil porque el ejercicio de la democracia exige como primer requisito el de la responsabilidad social. Con --

demasiada frecuencia la apatía y el desinterés de los ciudadanos por los asuntos de su comunidad, propician irregularidades y dificultan encontrar soluciones basadas en la participación ciudadana. En otros casos, los intereses particulares de los distintos grupos de poder que enfrenta la administración municipal en su quehacer cotidiano, no siempre coinciden con los de los grupos mayoritarios.

4.6.3 Facultades del ayuntamiento.

Una de las atribuciones fundamentales del ayuntamiento es expedir el bando de policía y buen gobierno y todos los reglamentos pertinentes para la marcha de la vida comunitaria. Toca al presidente municipal promulgarlos y publicarlos; cumplirlos y hacerlos cumplir, dentro de su competencia, así como aplicar a los infractores las sanciones correspondientes. También corresponde al ayuntamiento la formulación anual de la iniciativa de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos, remitiéndolos al congreso del estado para su aprobación.

Los ayuntamientos se renuevan en su totalidad cada 3 años, según lo establecido en las constituciones y las --

leyes orgánicas. Los municipales entrantes recibirán del ayuntamiento saliente los fondos municipales, mediante el corte de caja respectivo, así como un inventario minucioso de los bienes del municipio. Cabe señalar que los miembros del ayuntamiento son siempre responsables solidarios de las irregularidades cometidas en el manejo de la hacienda municipal. Es por ello que a todos corresponde cuidar de la inversión de fondos municipales y vigilar en general, los actos relacionados con la administración de dichos fondos.

Los cargos de municipales y otros de elección popular son irrenunciables ya que uno de los principales deberes políticos de los habitantes de un municipio, es el de desempeñar los cargos de elección popular, siempre que reúnan los requisitos marcados por la ley. Así pues, los municipales no pueden excusarse de servir cargo, salvo por causa justificada, que casi siempre calificará el mismo ayuntamiento.

4.6.4 Facultades del Presidente Municipal.

Además de órgano ejecutor de los acuerdos y resolu-

ciones del ayuntamiento, el presidente municipal es el canal de comunicación entre el ayuntamiento y el gobierno del Estado. Durante su gestión debe residir en el territorio municipal, incluyendo las dependencias, los departamentos administrativos y las comisiones municipales.

Cada municipio cuenta con un cuerpo de seguridad pública.

El Presidente Municipal es el jefe inmediato de la policía municipal y de los bomberos en los lugares donde éstos existan. Puede disponer de la primera cuando las circunstancias lo demanden, a fin de asegurar la conservación del orden y la tranquilidad pública.

Finalmente, corresponde también al presidente municipal, por nombramiento del ejecutivo del estado, actuar como oficial del registro civil, dando fé pública de los actos trascendentales de la vida de las personas físicas. En los municipios urbanos mediano y grandes, el oficial del registro civil es un funcionario con cargo distinto al del presidente municipal.

4.6.5 Facultades de los síndicos.

Los síndicos son los representantes jurídicos del ayuntamiento. Cuentan con facultades de mandatario legal y tienen a su cargo la vigilancia de la hacienda pública municipal y la defensa de los intereses económicos del mismo. Son, además suplentes del ministerio público en cuyo caso les corresponde practicar las primeras diligencias de la policía judicial.

4.6.6 Facultades de los regidores.

A los regidores les corresponde vigilar las ramas de la administración municipal y la prestación de servicios públicos.

El ayuntamiento designa comisiones entre sus miembros a fin de analizar los problemas municipales y proponen las medidas que estimen necesarias para la satisfacción y conservación de los servicios.

La distribución de comisiones en un municipio metropolitano, pro excelencia, es como sigue: además de las co

misiones, existen dos órganos operativos: la secretaría - del ayuntamiento y la tesorería municipal. Los funcionarios de ambos son nombrados por el ayuntamiento a propuesta del presidente municipal.

4.6.7 Funciones del secretario.

El secretario es el encargado de coordinar el despacho de los asuntos administrativos y el desempeño de las funciones asignadas a los empleados municipales. Entre sus principales obligaciones esta la de llevar el libro de actas de cabildo, atender la audiencia pública y privada del presidente municipal; informar al ayuntamiento del estado que guardan los negocios, llevar el archivo; turnar la correspondencia, etc.

En los casos donde existen juzgados populares, encargados de calificar y sancionar faltas administrativas menores, el secretario ejerce funciones de vigilancia. La función de este es muy importante dentro de la administración municipal, ya que su carácter operativo facilita la marcha de la misma. Además, excepto en los municipios de mayor desarrollo administrativo, el secretario ejerce un-

sin número de funciones desde supervisión y tesorería hasta las de registro civil. Esto sucede con mayor frecuencia en los municipios rurales.

4.6.8 Funciones del tesorero.

La tesorería municipal es la única dependencia autorizada para recaudar los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y recibir las participaciones. El tesorero es el responsable del manejo de valores y bienes del municipio; de la conservación, guarda y distribución de los fondos que ingresan en la caja municipal. Además, tramita los expedientes de embargo, avalúos, remates, rezagos, notificaciones de adeudo, etc.

Los recaudadores de renta son autoridades fiscales auxiliares del tesorero, con facultades para vigilar el cumplimiento de las leyes y disposiciones correspondientes.

4.6.9 Jueces menores.

En el orden municipal, la administración de justicia para los delitos del orden común se ejercen a través de -

los agentes del ministerio público, los jueces de primera instancia y los jueces menores o de paz.

Del análisis de las 31 constituciones locales y sus respectivas leyes orgánicas municipales, se concluye que los jueces son nombrados por el supremo tribunal de justicia en 18 estados de la república; 7 lo hacen a través del mismo, a propuesta del ayuntamiento; 3 por elección popular directa (estado de México, Nuevo León y San Luis Potosí) y sólo uno es nombrado directamente por el ayuntamiento. Las constituciones y las leyes orgánicas municipales de Puebla y Quintana Roo no mencionan las atribuciones y obligaciones de los jueces menores.

Los jueces menores son auxiliares encargados de vigilar la observancia de las leyes para asegurar la convivencia social; sancionan las infracciones a los reglamentos municipales, amonestan a los infractores en asuntos civiles de cuantía menor, obligando, en su caso, a la reparación del daño. Turnan los casos que ameriten consignación ante el agente del Ministerio Público.

En los casos en que son electos popularmente junto -

con el ayuntamiento no forman parte de él.

4.6.10 Comisarias y delegaciones.

Además, los ayuntamientos cuentan con comisarios, de delegaciones, agencias, demarcaciones, etc., en los poblados que la ley o los reglamentos lo señalan. Como autoridades auxiliares, los titulares de las mismas cuentan con atribuciones para mantener el orden y la tranquilidad pública. Actúan como gestores de las obras públicas básicas que requiere la comunidad.

4.6.11 Juntas de mejoramiento moral, cívico y material.

Finalmente, existen los consejos de colaboración municipal o juntas de vecinos que funcionan a través de una mesa directiva compuesta por un presidente, un secretario un tesorero y dos o más vocales. Todos éstos cargos son honorarios. Los consejos tienen como finalidad fomentar las actividades educativas, deportivas y culturales en general. Representan a los principales sectores de la sociedad y son órganos de promoción y gestión social en lo que se refiere al cumplimiento de planes y programas de desarrollo municipal aprobados. En el renglón de obras públicas son importantes sus aportaciones y cooperaciones económicas.

4.7 SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.

Los servicios públicos municipales son aquéllos que por ley deben prestar los ayuntamientos. La constitución federal los enumera y las constituciones locales y las leyes orgánicas municipales señalan las atribuciones de los ayuntamientos estableciendo que corresponde a los municipios organizar y reglamentar su administración, funcionamiento, conservación y explotación.

El artículo 115, en su fracción III establece que:

Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, -- tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos

- a).- agua potable y alcantarillado.
- b).- alumbrado público.
- c).- limpia.
- d).- mercados y centrales de abasto.
- e).- panteones.
- f).- rastro.
- g).- calles, parques y jardines.

- h).- seguridad pública y tránsito e
- i).- los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Ante la imposibilidad por parte del ayuntamiento de prestar por sí mismo uno o varios servicios o ante la inconveniencia de hacerlo, las leyes orgánicas municipales prevén diferentes sistemas de prestación o explotación de los servicios públicos municipales, entre los que destacan: la concesión a particulares mediante la facultad de rescindir o declarar la caducidad de cualquier concesión por violaciones a los términos de la misma. Por ley, no podrán ser concesionados los servicios de seguridad pública, tránsito y recaudación de los ingresos del municipio. En algunos estados, esta prohibición se hace extensiva a los servicios de agua potable, alcantarillado y alumbrado.

4.7.1 Municipalización.

Los servicios públicos que están en poder de particulares podrán municipalizarse a iniciativa del propio ayun

tamiento o a solicitud de la mayoría de los usuarios, y con la aprobación del congreso del estado, cuando sea deficiente o irregular su prestación o cuando esta cause -- perjuicios graves a la colectividad, o cuando su utilidad sea de evidente beneficio público y social. El proceso que deberá seguirse para la municipalización de servicios esta especificado en la mayoría de las leyes orgánicas municipales.

4.7.2 Empresas públicas municipales.

Debido al aumento de la población y al desarrollo social y económico alcanzado por algunos municipios, son cada vez mayores las demandas de servicios públicos en la vida local; la necesidad de prestarlos en tiempo y forma adecuados, ha creado una modalidad no contemplada específicamente en la mayoría de las leyes orgánicas municipales: las empresas públicas municipales, entidades formalmente separadas de la administración municipal y de las cuales el municipio es propietario, en forma total o parcial, de su capital social.

La creación de éstas empresas tiene como finalidad -

grar una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos, y cumplir objetivos económicos encaminados a promover el mejoramiento de la calidad de la vida en la comunidad. En varios municipios de la república los servicios de recolección de basura, agua potable y drenaje son prestados por éstas empresas en las que, con frecuencia el municipio tiene una participación minoritaria. La ineficiencia del servicio del transporte urbano concesionado a particulares ha motivado que varios municipios urbanos del país hayan cancelado las concesiones a los transportes urbanos, dando nacimiento a empresas estatales o municipales, como es el caso de COTREM en el Estado de México, organismo que ha asumido la función de prestación del servicio de transporte de pasajeros en el Estado de México en algunos de sus Municipios.

En principio, todas las concesiones, permisos y autorizaciones para la explotación de los servicios públicos deben otorgarse en subasta pública y requieren de la aprobación de la legislatura local si el término de la concesión excede a la gestión del ayuntamiento o sí, con la prestación, se afectan bienes inmuebles municipales.

Los servicios públicos prestados directamente por el ayuntamiento, son administrados con la vigilancia y supervisión del presidente municipal, de los regidores y de las comisiones municipales respectivas. Cuando éstos servicios son prestados bajo un sistema de economía mixta, por las particulares y el ayuntamiento, este debe tener a su cargo la organización y dirección.

4.7.3 Servicios públicos en Municipios en proceso de urbanización.

El problema de los servicios públicos urbanos se --- plantea en dos etapas:

- a).- La construcción de las obras de infraestructura urbana.
- b).- La administración de los servicios.

Por lo que toca a la construcción de la infraestructura en la práctica se presentan éstas alternativas:

- ° La infraestructura es construida en su totalidad - por el propio ayuntamiento.

- ° La infraestructura es construida en su totalidad - por el gobierno del Estado.
- ° La inversión es mixta, incluyendo al gobierno federal, a través de algún mecanismo de coordinación.

En cuanto a la administración de los servicios urbanos lo usual es que el propio ayuntamiento directamente o mediante empresas descentralizadas, administre el servicio. Existen casos en que las empresas descentralizadas de los gobiernos estatales prestan un servicio (agua o -- transporte) a uno o varios municipios.

Por ejemplo, las comisiones de agua potable de Tijuana y Mexicali o la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento del Estado de México (CEAS).

4.7.4 Obras usuales de infraestructura urbana municipal.

El estudio de los municipios en proceso de urbanización pone de relieve que las obras usuales de infraestructura urbana a cargo de los municipios son:

- ° Drenaje pluvial y de aguas negras.

- ° Sistema de agua potable.
- ° Guarniciones y banquetas.
- ° Pavimentación o empedrado.
- ° Electrificación y alumbrado público.
- ° Acondicionamiento de áreas comunes y de servicios públicos.
- ° Construcción de aulas y espacios educativos.
- ° Acondicionamiento de parques industriales.
- ° Apoyo para la construcción de vivienda (en algunos casos).

4.8 INGRESOS MUNICIPALES.

La hacienda municipal esta constituida por los bienes muebles e inmuebles del municipio, tanto los destinados al servicio público o de uso común como los propios del gobierno municipal; además de los ingresos ordinarios y extraordinarios. Se entiende por ingresos ordinarios los que en forma normal y permanente se autorizan para cubrir el costo de los servicios públicos regulares de los municipios. Son ingresos extraordinarios aquéllos cuya percepción se autoriza para proveer a la satisfacción de necesidades de carácter extraordinario y los provenientes de empréstitos públicos.

Los ingresos ordinarios se clasifican en:

- ° Impuestos.
- ° Derechos.
- ° Productos.
- ° Aprovechamientos.
- ° Participaciones.

4.8.1 Impuestos.

Son impuestos las prestaciones en dinero o en especie que establece la ley con carácter general y obligatorio en favor del municipio, a cargo de personas físicas o morales para cubrir el gasto público del mismo. En la actualidad el ejemplo más característico de un impuesto municipal es el impuesto predial.

4.8.2 Derechos.

Los derechos son contraprestaciones en dinero correspondiente a servicios administrativos o gastos provocados por la administración pública. Vgs.: licencias, certificados, cuotas por servicio de agua, alumbrado, alineamiento de calles, cementerios, etc.

4.8.3 Productos.

Los productos son ingresos que percibe el municipio - por la explotación directa e indirecta de sus bienes patri_{moniales} o por las actividades que realicen bajo el régi_{men} de derecho privado. Esto es, cuando se enajenan o ren_{tan} los bienes propiedad del municipio; por concepto de -- parquímetros, etc.

4.8.4 Aprovechamientos.

Son aprovechamientos los recargos, multas y demás ingresos no clasificables como impuestos, derechos, produc_{tos} o participaciones.

4.8.5 Participaciones.

El último rubro más importante de ingresos ordinarios lo constituyen las participaciones. Esto es, las cantidades que corresponden al municipio, en el rendimiento de la recaudación de determinado ingreso federal o estatal, de - conformidad con las leyes respectivas (leyes de coordina--

ción fiscal federal y estatal) y convenios que celebren sobre el particular. Vgr. el convenio único de coordinación fiscal.

Aunque la mayoría de las leyes de hacienda municipal no lo mencionan, dentro del renglón de ingresos ordinarios cabría incluir a las cooperaciones que con carácter voluntario -ya sea en dinero, especie o trabajo- aportan las juntas de vecinos con el fin de obtener algún servicio público para su provecho común. Tal es el caso de obras menores como son el de mantenimiento de aulas, tomas de agua caminos de mano de obra, etc., que representan un ingreso distinto del que se obtiene pro contribuciones de mejoras o del que imponen los criterios crediticios.

4.8.6 Ingresos extraordinarios.

Como se mencionó antes, los ingresos extraordinarios pueden provenir de diversas fuentes: las llamadas contribuciones especiales se consideran como una prestación demandada o no que los particulares pagan obligatoriamente al estado por la realización de obras o servicios de interés general, pero que indirectamente benefician a un particu-

lar en forma específica.

4.8.7 Contribuciones especiales.

Algunos autores consideran que las contribuciones especiales o por mejorar son un derecho. Otros que es un impuesto a la plusvalía. En realidad es una forma de repercutir a los particulares la parte proporcional del beneficio que obtienen por la construcción de una obra. Se aplica especialmente a los predios que en virtud de aquélla -- quedan mejor comunicados y gozan de los beneficios de una obra.

4.8.8 Crédito.

Los empréstitos públicos obtenidos por la federación, los estados y el propio municipio a través de préstamos -- que obtengan de instituciones públicas o privadas son otro de los rubros que destacan dentro de los ingresos municipales extraordinarios. En el terreno del financiamiento de obras y servicios públicos municipales, BANOBRAS -a través del fondo fiduciario de fomento municipal (FFFM) y del fondo de inversiones para el fomento de agua potable y alcantarillado (FIFAPA)-desempeña un papel importante.

4.8.9 Expropiaciones.

Otro de los ingresos extraordinarios que forma parte de la hacienda municipal es el que se obtiene por concepto de expropiaciones por causa de utilidad pública, mediante indemnización y según establecido en el artículo 27 de la Constitución y en las normas correspondientes, establecidas en las constituciones estatales.

Finalmente, la hacienda municipal puede, bajo determinadas circunstancias, contar con aportaciones extraordinarias de los entes públicos. Un ejemplo de ello fué el otorgamiento federal de 100 mil millones de pesos independiente de los fondos de participaciones que en 1977, en virtud del proceso posdevaluatorio, recibieron los estados y municipios. Dentro de este rubro se incluyen los subsidios.

En la distribución de los ingresos que forman la hacienda municipal destacan el renglón de derechos y el de participaciones. Este último representa en la mayoría de los casos un porcentaje superior al 50%. Sin embargo, a partir de 1984 es muy posible que el renglón de impuestos

adquiera mayor importancia relativa en las finanzas municipales. Lo anterior por el doble efecto que generara la -- transferencia del impuesto predial a los municipios, resultado de las modificaciones al artículo 115 de la Constitución. Por una parte, disminuirá el renglón de participaciones estatales al municipio, pues casi todos los estados otorgaban participación del predial; por la otra, aumentará el renglón del impuesto predial, ahora municipal.

La ley de coordinación fiscal expedida en diciembre de 1978 y que entró en vigor el 1° de enero de 1980, representó un avance importante en la unificación del sistema impositivo; viejo anhelo de autoridades hacendarias y necesidad apremiante de un proceso de desarrollo dinámico como el que se dió en México a partir de la cuarta década.

4.8.10 Relaciones fiscales entre la federación, estados y municipios.

Los convenios de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal (SNCF) y la ley de coordinación, revolucionaron la administración impositiva estableciendo formas -- más equitativas de distribución del ingreso tributario na-

cional. Se acordó transferir la administración de los impuestos a los gobiernos de los estados, conviniendo éstos en dejar en suspenso aquéllos en donde se daba la doble o múltiple tributación (conurrencia fiscal) a cambio de una participación sobre la totalidad de los impuestos federales. El porcentaje, originalmente establecido en la ley, estaba compuesto del 13% del fondo general de participaciones y el 0.37% del fondo financiero complementario. A partir de 1980 este último aumento a 0.50%. Veremos más adelante en que consisten y como se distribuyen éstos fondos.

Por otra parte, en el artículo 6° de la ley de coordinación fiscal se establece que los gobiernos de los estados están obligados a otorgar una participación a sus municipios de 20% como mínimo de lo que aquéllos perciban por el mismo concepto, quedando a cargo de las legislaturas locales la facultad de reglamentar las formas de distribución

El cálculo para establecer la tasa del 13% se hizo su-
mando las participaciones que venían recibiendo los estados con anterioridad. El resultado del mismo fué que éstos representaban un 12.8% del total recaudado y se vió -
que en los últimos años habían seguido una tendencia decre-

ciente respecto a la recaudación federal. El 13% original se ha transformado en 17%, y es posible que en el futuro o bien aumente hasta 25% o se redistribuyan las fuentes tributarias entre la federación y los estados.

4.8.11 Fondo general de participaciones.

La distribución del fondo general de participaciones se hace convirtiendo el 17 en 100%, divisible entre las 31 entidades en forma proporcional al monto de la recaudación que cada una de ellas aporta. Se incluye la cantidad que le corresponda como resarcimiento del ingreso que dejaron de percibir al dejar en suspenso determinados gravámenes. De ahí que el 13% represente en términos reales una participación de 16.89%, según datos estimados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

4.8.12 Fondo financiero complementario.

El 0.50% del fondo financiero complementario de participaciones se creó con el fin de fortalecer las haciendas de las entidades de menores recursos. En 1979 la distribución del mismo se hizo como sigue. Es la que prevalece en la actualidad.

El 25% se divide a partes iguales entre los estados y el 75% restante en sentido inverso a su nivel de recaudación. En esto consiste el llamado "trato desigual a los - desiguales", acto de mínima justicia cuyo primer fruto fue un incremento importante en los ingresos municipales.

4.8.13 Fondo de fomento municipal.

Además de los fondos mencionados se creó el fondo fiduciario federal de fomento municipal integrado con los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de importación, 3% sobre el impuesto general de exportaciones - de petróleo crudo y gas natural y sus derivados. Este fondo se creó siguiendo el criterio de fortalecer la capacidad de inversión de los ayuntamientos; para el cumplimiento de los proyectos de obra pública de su competencia, así como para impulsar la participación más directa de los mismos en las acciones que les correspondan. A través de los créditos otorgados por BANOBRAS, los municipios participan de este fondo.

Sin duda, la ley de coordinación fiscal ha proporcionado ingresos crecientes a las tesorerías municipales. Se-

estima que en 1983, las participaciones totales a estados y municipios fueron 6 veces mayores que en 1979. La asignación en el fondo general de participaciones tuvo un incremento de 279% en 1982, respecto a 1979. Para 1983 fué 7 veces mayor. Por su parte el FFM creció 400% en 1982 en términos nominales.

De esta manera, la reforma fiscal en materia de coordinación no sólo logró una mejor distribución del ingreso tributario al contrarrestar la tendencia declinante de las participaciones estatales y municipales, sino que, además, es de esperarse que el aumento será sostenido y progresivo toda vez que con la nueva legislación las participaciones crecerán en proporción directa al aumento en el ingreso nacional.

4.9 GASTO MUNICIPAL

Como se señaló en su oportunidad, la tesorería municipal esta obligada a elaborar el presupuesto de egresos que junto con el de ingresos deben ser remitidos anualmente al congreso del estado para su aprobación. La composición -- del gasto tiene especial importancia tanto como instrumen-

to de programación como de control y evaluación, ya que re presenta la posibilidad de conocer las prioridades para el ejercicio del presupuesto y las diferentes fuentes de fi- nanciamiento a las que los ayuntamientos pueden acudir.

La presupuestación del gasto supone ordenar por obje- to del gasto, por funciones, por sector o por ramo de las erogaciones destinadas a cubrir las necesidades detectadas o solicitadas por los vecinos del lugar.

Las erogaciones municipales comprenden gastos por ad- ministración (gasto corriente), los de servicios y obras, seguridad, adquisiciones de bienes muebles e inmuebles y pago de deuda pública. En otras palabras, los presupues- tos de egresos exponen los gastos y requerimientos de in- versión que la administración municipal espera erogar en cada uno de los centros de población que correspondan a su jurisdicción.

En general, la distribución promedio de los gastos mu- nicipales es como sigue:

- 30% gastos de administración y mantenimiento de ser

vicios públicos.

- ° 35% obra pública.
- ° deuda.
- ° 10% educación y promoción cultural.
- ° 5% otros.

Los gastos distan de ser uniformes. Sin embargo, aún cuando los porcentajes destinados a los distintos ramos varían, la revisión de diversos presupuestos confirma que los rubros de administración y obra pública absorben la mayor parte de las erogaciones municipales.

4.10.- Contabilidad.

La administración de las finanzas públicas municipales requiere de un eficiente registro y control de su hacienda. La contabilidad debe asentarse en un registro o libro que contenga las cuentas básicas; es decir, los activos, pasivos y todas aquéllas operaciones que signifiquen un ingreso o una erogación para la tesorería municipal.

En los municipios donde no se cuenta con sistemas computarizados, el registro debe asentarse en el libro diario (registro cronológico de operaciones contables) debiéndose

posteriormente, hacer la concentración periódica en el libro mayor o en tarjetas de registro.

Finalmente, debe elaborarse el estado de los recursos y aplicación de fondos a fin de hacer la evaluación correspondiente y conocer el manejo de los instrumentos, programas y recursos que el gobierno federal, los estados y las comunidades mismas han puesto a disposición de las autoridades municipales.

CAPITULO V

PERSPECTIVAS DE LA REFORMA DEL 3 DE FEBRERO DE 1983.

5.1 REFLEXIONES.

71 años de administración conforme a las bases originarias, han demostrado que el Municipio esta lejos de haber alcanzado sus propósitos de autonomía y autarquía; fundamento y condición de la libertad.

En términos generales, podemos decir que el municipio no contó con los instrumentos necesarios para hacer efectiva ni su autonomía económica ni su autonomía política. Lo primero, por el escaso desarrollo de las fuerzas productivas y, lo segundo, por que el propio proceso histórico impuso una política centralizadora que determinó una relación de subordinación en la relación con los otros dos órdenes de gobierno, el Federal y el Local.

A mediados de la década de los 70's, el gobierno de la república enfrentó el problema municipal mediante una nueva estrategia federalista. Se celebraron las primeras reuniones nacionales con presidentes municipales y se inicio el inventario de problemas relacionados con su gestión

administrativa. Asimismo, se dieron pasos importantes hacia una mayor descentralización en lo administrativo, en lo político y en lo económico.

Finalmente, la consulta popular iniciada en 1982 permitió elaborar un diagnóstico riguroso y actualizado de los problemas municipales y de sus posibles soluciones, lo que daría como resultado la iniciativa presentada por el Presidente Miguel de la Madrid en diciembre de 1982.

La reforma al artículo 115, vigente a partir de 1983, tiene gran trascendencia jurídica y política, ya que además de superar las omisiones de la Constitución de 1917 - fundamentalmente relacionadas con la distribución de competencias y la falta de precisión respecto a la asignación de recursos- se convirtió en el instrumento idóneo para el fortalecimiento del municipio.

A principios del año de 1983, año de la reforma a este artículo, existían 2,377 municipios en los 31 estados de la República Mexicana. (1).

(1) Secretaría de Programación y Presupuesto, Agenda Estadística, México 1979. P. 178.

El número variable de municipios por estado, el tamaño de los mismos, profundas diferencias socioculturales entre ellos, así como desiguales niveles de desarrollo económico y político, hacen de cada municipio una institución con características propias y necesidades específicas. Resulta entonces, de poca utilidad formular generalidades administrativas válidas para todos.

En un extremo existe un grupo de municipios, como los de Naucalpan o Guadalajara, que apoyan su administración con amplios recursos financieros y métodos modernos de computación; en el otro, hay municipios en Chiapas y en Oaxaca donde no se habla español. Estados como Baja California tienen un territorio extenso dividido en sólo cuatro municipios; mientras en Puebla, con una superficie mucho menor, esta dividida en 217 (ocupa el segundo lugar en número de municipios, después de Oaxaca que lo supera en más de 100%).

En lo que se refiere a ingresos, la disparidad es tal que mientras ciertos municipios urbanos cuentan con un presupuesto superior a mil millones de pesos, otros carecen de los medios para contratar personal que integre el ayuntamiento.

De lo anterior se desprende la necesidad de contar -- con una tipología que permita, de acuerdo a ciertas variables recurrentes, elaborar una clasificación general, sin que ello signifique perder de vista la especificidad que puedan tener determinados municipios.

5.2 TIPOLOGIA MUNICIPAL

Para analizar los problemas y plantear soluciones a la compleja heterogeneidad que representa la figura jurídica municipal se elaboraron diversas clasificaciones. La desaparecida coordinación de estudios administrativos de la presidencia de la república formuló en 1981 una clasificación atendiendo a los siguientes indicadores: a) el número de habitantes; b) actividades económicas; c) servicios educativos y culturales con que cuentan los municipios; -- d) servicios públicos que proporciona; e) el presupuesto de ingresos; y f) características de los asentamientos humanos. La tipología resultante misma que me parece muy -- acertada es la siguiente:

- ° Municipios rurales.
- ° Municipios semiurbanos.
- ° Municipios urbanos.
- ° Municipios metropolitanos.

CUADRO RESUMEN DE CARACTERÍSTICAS MUNICIPALES

CARACTERÍSTICAS TIPO DE MUNICIPIO	NUMERO DE HABITANTES	PRINCIPALES ACTIVIDADES ECONOMICAS.	SERVICIOS EDUCATIVOS Y CULTURALES CON QUE CUENTA EL MUNICIPIO.	PRINCIPALES-SERVICIOS -- PUBLICOS CON QUE CUENTA EL MUNICIPIO	PESUPUESTO ANUAL DE - INGRESOS	CARACTERÍSTICAS DE LOS-ASENTAMIENTOS HUMANOS	CONSIDERACION
RURAL	Menos de: 30,000	Actividades Primaria Agricultura (temporal) Ganadería Pesca Minería	Escuela Primarias	Agua potable- alumbrado en las cabeceras municipales	Menos de 300,000	Pequeños poblados dispersos	En la inter-pretación - de este esquema deberán considerarse todos los pueblos variables - y combinaciones de - características que - tenga o pueda tener un municipio - determinado
SEMI-URBANO	Entre 30,000 y 60,000	Agricultura Ganadería Pesca Minería Comercio Pequeña industria	Escuelas Secundarias	Agua potable- Alumbrado Drenaje Rastro Limpia Panteones en las cabeceras	De 300,000 a 3,000,000	Una comunidad importante y- pequeños Poblados	
URBANOS	Entre 60,000 y 300,000	Industria Comercio Turismo Agricultura Ganadería Tecnificada	Escuelas Técnicas Preparatorias Universidades Bibliotecas	Todos los servicios públicos en las cabeceras y en algunas poblaciones.	De 2,000,000 a 15,000,000	Más de 2 Comunidades Importantes y Poblados-Regulares	
METRO- POLITANOS	Más de: 300,000	Comercio Industria Turismo Agricultura Ganadería Tecnificada	Universidades Posgrado Bibliotecas etc.	Todos los servicios públicos	Más de: 15,000,000	Grandes Concentraciones de - asentamientos Humanos y Poblados-Importantes	

(2) FUENTE: Presidencia de la república. Coordinación general de estudios administrativos.

**5.3 MUNICIPIOS DE LA REPUBLICA. (3)
DIVERSAS CLASIFICACIONES.**

ENTIDAD	NUMERO DE MUNICIPIOS
Aguascalientes	9
Baja California	4
Baja California Sur	4
Campeche	8
Coahuila	38
Colima	10
Chiapas	110
Chihuahua	67
Durango	38
Guanajuato	46
Guerrero	75
Hidalgo	84
Jalisco	124
México	121
Michoacán	113
Morelos	33
Nayarit	19
Nuevo León	51
Oaxaca	570
Puebla	217
Querétaro	18
Quintana Roo	7
San Luis Potosí	56
Sinaloa	17
Sonora	69
Tabasco	17

(3) FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto.
Agenda estadística, 1979.

E N T I D A D	NUMERO DE MUNICIPIOS
Tamaulipas	43
Tlaxcala	44
Veracruz	203
Yucatán	106
Zacatecas	56
T O T A L	2,377

Por otro lado, me parece muy importante el denominando "programa de estímulos para la desconcentración territorial de las actividades industriales, mediante el decreto de febrero de 1979, el cual dividió al país en siete zonas geográficas de acuerdo a las características vigentes del desarrollo de los municipios y a las características deseables que en el futuro deberán tener: he aquí el resultado:

"Zona I, de estímulos preferenciales: comprende los municipios con prioridad nacional para el fomento de la actividad industrial..

Zona I A, de estímulos preferenciales para el desa--

rrollo portuario industrial. Comprende municipios - como el de Lázaro Cárdenas, Mich.; Salina Cruz, Oax. Coatzacoalcos, Ver.; Tamaulipas y otros alledaños a - los mencionados.

Zona I B, de prioridad para el desarrollo urbano industrial. Algunos de los Municipios incluidos en este rango son el de León, Gto.; el de Aguascalientes, Ags.; el de Cárdenas, Tab.; etc.

Zona II, de prioridades estatales. Comprende aquéllos municipios que en cada Estado sean considerados prioritarios para la promoción industrial. Ejemplos El Fuerte, Sin.; Durango, Dgo.; Tizimin, Yuc.

Zona III, de ordenamiento y regulación. Comprende - aquéllos municipios en los que se trata de atenuar - la tendencia hacia la concentración de la industria - en el centro del país y reorientar geográficamente - la localización industrial hacia nuevas áreas.

Zona III A, de crecimiento controlado. Comprende -- aquéllos municipios en graves problemas de crecimen

to urbano. Destacan los de Nezahualcoyotl, Cuautitlan, Ecatepec, en el Estado de Mexico.

Zona III B, de consolidación. Comprende municipios en el Estado de Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala". (4).

Otra clasificación de las ciudades municipales ha sido elaborada por el Ejecutivo Federal, esta vez por conducto de la anterior Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Su enfoque es el grado de desarrollo urbano de las comunidades.

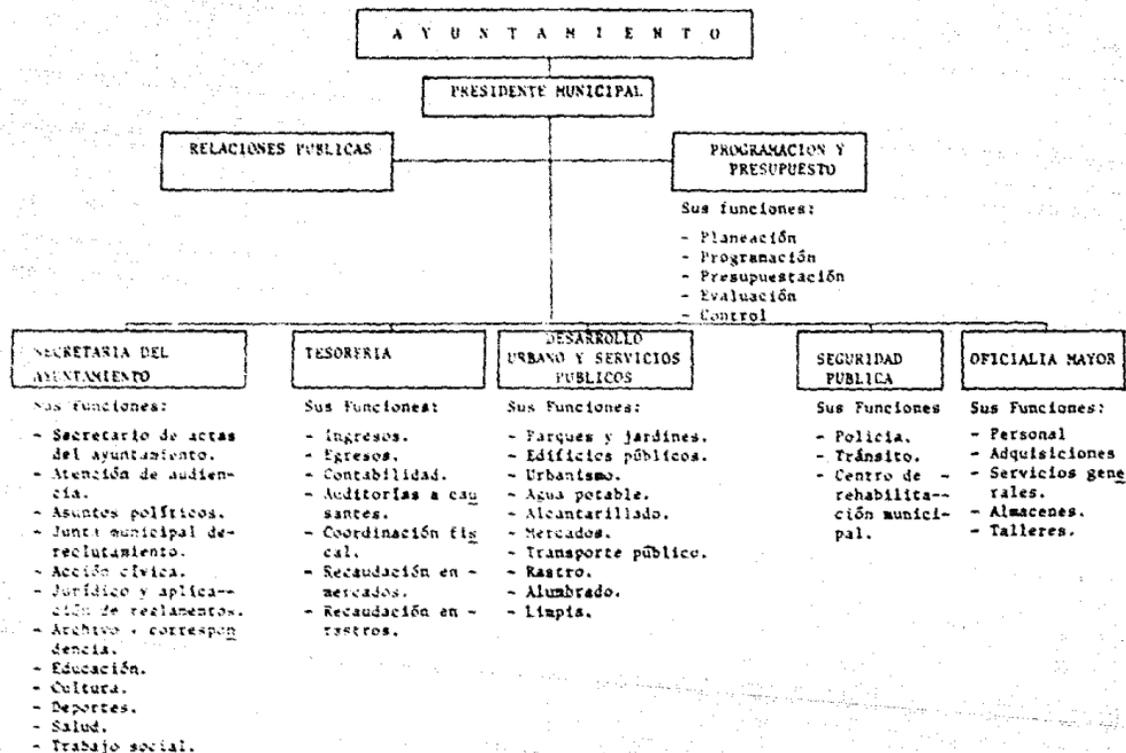
Entre los años de 1980 y 1982 se estableció un sistema nacional de planeación del desarrollo urbano como instrumento coordinador de planes urbanos federales, regionales, estatales y municipales, que contenía una clasificación con variables similares a las de la coordinación de estudios de la Presidencia; se conoce como sistema de pueblos y ciudades. Contempla una división no en Municipios sino en ciudades, centros de población y pueblos de nivel intermedio, medio, básico y servicios-

(4) Diario Oficial de la Federación, de fecha 7 de febrero de 1979.

rurales concentrados.

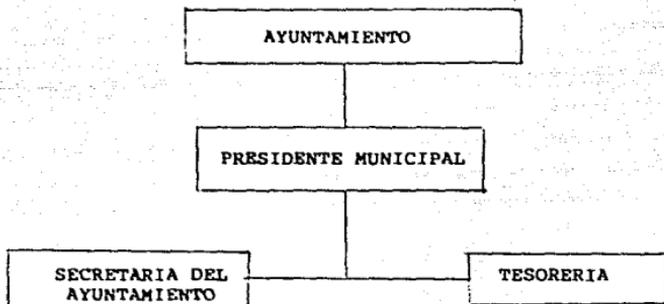
Se considera que para los propósitos de estudio de la administración municipal, la tipología elaborada por la coordinación de estudios administrativos de la presidencia es más adecuada, porque propone fórmulas de organización que aparecen en los organigramas respectivos - que a continuación se presentan, mismos que me parecen muy interesantes y son los siguientes:

PROYECTO DE ORGANIZACIÓN FUNCIONAL PARA MUNICIPIOS
CON CARACTERÍSTICAS URBANAS



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

**PROYECTO DE ORGANIZACION FUNCIONAL PARA MUNICIPIOS
CON CARACTERISTICAS RURALES. (6).**



Sus funciones:

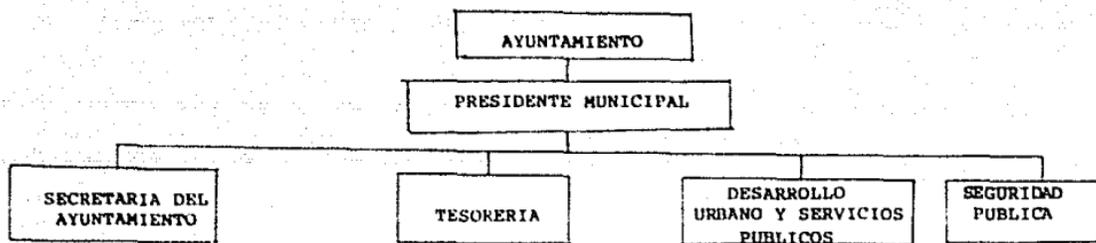
- Secretario de actas del ayuntamiento.
- Atención de audiencia
- Asuntos políticos
- Junta municipal de reclutamiento.
- Acción cívica
- Jurídico y aplicación de Reglamentos
- Archivo y correspondencia
- Educación, cultura y deporte
- Salud
- Trabajo social
- Panteones
- Limpia
- Seguridad pública
- Centro de rehabilitación Municipal
- Desarrollo urbano

Sus funciones:

- Ingresos
- Egresos
- Contabilidad
- Auditorias a - causantes.
- Coordinación fiscal
- Personal
- Adquisiciones
- Servicios generales
- Almacenes
- Inventarios
- Mercados
- Rastros
- Edificios públicos

(6) FUENTE: Presidencia de la República, coordinación general de estudios administrativos.

PROYECTO DE ORGANIZACION FUNCIONAL PARA MUNICIPIOS
CON CARACTERISTICAS SEMIURBANAS. (7)



Sus funciones:

- Secretario de actas del ayuntamiento
- Atención de audiencia
- Asuntos políticos
- Junta Municipal de reclu-
- Acción cívica
- Jurídico y aplicación de reglamentos
- Archivo y correspondencia
- Educación
- Cultura
- Deportes
- Salud
- Trabajo Social.

Sus funciones:

- Ingresos
- Egresos
- Contabilidad
- Auditorias a causantes
- Coordinación fiscal
- Personal
- Adquisiciones
- Servicios generales
- Almacenes
- Talleres
- Recaudaciones en mercados
- Recaudaciones en rastros

Sus funciones:

- Parques y jardines
- Edificios públicos
- Urbanismo
- Agua potable
- Alcantarillado
- Mercados
- Transporte público
- Rastro
- Alumbrado
- Limpia
- Panteones

Sus funciones

- Policía
- Tránsito
- Centro de rehabilitación municipal.

(7) FUENTE: Presidencia de la República, coordinación general de estudios administrativos

5.4 DESARROLLO MUNICIPAL.

México es un país cuya población se transforma constantemente en población urbana a un ritmo muy acelerado. En cuatro décadas la composición rural-urbana de la población se invirtió: en 1980 la población rural fue menos de 40%.

Para las administraciones municipales este ha sido -tal vez el mayor reto. Un gran número de municipios que fueron típicamente rurales hace pocos años: Ecatepec, Tultepec, Villa Nicolás Romero, etc. en el Estado de México, presentan hoy las características de transición a urbanos. La demanda de la población del país por obtener servicios municipales de naturaleza urbana es muy intensa y siempre creciente.

Para la mayoría de los municipios del país, la dotación de servicios municipales urbanos es la principal tarea de su administración. Resolverla se transforma en un problema complejo y a veces angustioso, por la falta crónica de recursos económicos.

5.4.1 Administración del Desarrollo Urbano.

Las políticas de asentamientos humanos en el país son proporcionar una mejor y más equilibrada distribución de la población en el territorio nacional, lograr el óptimo aprovechamiento de los recursos existentes y asegurar la satisfacción de las necesidades públicas.

La administración del desarrollo urbano corresponde por ley a los estados y municipios. La fracción V del Artículo 115 de la Constitución, adicionada en 1983 establece:

V. Los Municipios en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultadas 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 re-

servas 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.

El párrafo tercero del artículo 27 constitucional establece la responsabilidad de la nación 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 vida de la población rural y urbana.

Debido a que en diversas zonas del país se ha manifestado el fenómeno de conurbación, la fracción VI del artículo 115 constitucional, lo regula al disponer que:

Quando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar -- una continuidad geográfica, la Federación, -- las entidades federativas y los Municipios -- respectivos, en el ámbito de sus competencias

planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

La ley general de asentamientos humanos, expedida en 1976, establece la concurrencia de los municipios, de las entidades federativas y de la federación, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional.

En cumplimiento a lo dispuesto por las fracciones V y VI del artículo 115 constitucional, y con apego a la ley general de asentamientos humanos, las legislaturas de todos los estados de la república han expedido sus respectivas leyes locales de desarrollo urbano, en las que se establece la participación de los ayuntamientos en la elaboración, promulgación, ejecución y supervisión de sus respectivos planes municipales de desarrollo urbano.

5.4.2 Plan Municipal de Desarrollo Urbano.

Todos los municipios del país cuentan con un plan mu

municipal preliminar de desarrollo urbano. Se han elaborado de acuerdo a dos sistemas diferentes.

- Los municipios urbanos y metropolitanos con sus propios recursos formularon los planes.
- Los municipios rurales o semiurbanos proporcionaron información a la antigua SAHOP, dependencia que los realizo en definitiva y los tiene inventariados.

Los planes inventariarían necesidades y recursos a través de estudios físico-geográficos y técnicas, se definen los usos y destinos del suelo, se detectan deficiencias y carencias en materia de infraestructura (agua potable, drenaje, pavimentación, alcantarillado, energía eléctrica etc.) y equipamiento urbano (escuelas, mercados, centros de salud, etc.), se identifican prioridades y se proponen soluciones adecuadas a cada municipio, congruentes con las políticas y objetivos nacionales.

Estos planes tienen una vigencia determinada, por lo que deben ser revisados y evaluados, con el fin de actua-

lizarlos, proponiendo y realizando las modificaciones y reformas que se vayan requiriendo.

A efecto de cumplir con lo establecido en la ley, se han creado en cada una de las entidades federativas: direcciones de planeación y urbanización, o su equivalente, comisiones coordinadoras y consultivas de planeación urbana, comites municipales de desarrollo urbano, consejos de colaboración municipal para obras y servicios públicos, juntas de vecinos y otras formas de organización de la comunidad que propicien la participación ciudadana, no sólo en la ejecución de acciones que benefician a la comunidad sino también en la ponderación de los problemas que con más incidencia afectan a la comunidad y en la determinación e instrumentación de su solución.

Las acciones coordinadas del gobierno de la república en los últimos años, han contribuido sin duda a mitigar un tanto el atraso político, económico y social de la mayoría de los municipios rurales y de los que están en tramitación, llamados semiurbanos.

El fortalecimiento de la hacienda municipal luego de

la reforma fiscal de 1978 y de la reforma de la fracción-IV del artículo 115 en 1983, es un hecho. Las cifras son significativas. Los planes municipales de desarrollo urbano y la reforma administrativa en los estados, han iniciado un proceso de autoplaneación del desarrollo económico social; la inversión federal en obra pública municipal (por la vía CUDE-PIDER-COPLAMAR), ha llegado a cifras sin precedente. Sin embargo, como consecuencia del centralismo político, administrativo y económico, subsisten en la mayoría de los municipios, graves problemas.

5.5 PROBLEMATICA MUNICIPAL.

Como es natural, las dificultades aparecen con perfiles críticos en los municipios más pobres que, por lo general, son aquellos que han sido clasificados como rurales y semiurbanos. Aunque algunos municipios urbanos y metropolitanos como los aledaños al Distrito Federal, por ejemplo: Nezahualcoyotl, Naucalpan, Tlalnepantla y Ecatepec, presentan también agudos problemas por la carencia de servicios urbanos básicos en ciertas áreas.

Cuáles son esos problemas? la respuesta no es simple porque son variados y de naturaleza diversa y, sobre todo, porque unos recíprocamente condicionan a otros. Veamos:

En algunos municipios -que en el total nacional suman varios cientos- el problema básico es la precaria viabilidad política y económica resultante del enorme peso de la centralización y de los efectos negativos de un desarrollo nacional desigual; así como de su escasa población y pequeño territorio. Diez entidades del país que ocupan sólo el 28.5% del territorio nacional tienen 1,723 municipios o sea 72.5% del total. Cuando menos la mitad de esos municipios carecen de población o de territorio suficiente para generar por sí mismos actividades que sostengan una administración moderna,

En otros casos, no obstante que el territorio y la población son adecuados, el escaso desarrollo de los recursos del municipio impide que se genere una actividad económica que permita el sostenimiento de las funciones municipales; el bajo promedio de educación de la población sumado a la escasa productividad de las actividades económicas impide la organización de una administración eficaz.

El resultado directo de cada una de las anteriores -- causas o la suma de ellas, es la falta de recursos económicos que crea un círculo vicioso paralizante: no hay dinero y por tanto no se puede crear una administración municipal eficaz; la inexistencia de ésta impide, a su vez, promover el desarrollo y generar ingreso fiscal.

Por último, es innegable que ciertos factores políticos como el caciquismo rural u otros de tipo social, como el monolingüismo indígena, contribuyen a obstaculizar el desarrollo municipal.

La mayoría de los municipios rurales, semiurbanos y aún los urbanos, excepto las capitales de los estados, carecen de estructuras administrativas y de personal especializado en técnicas de planteamiento de metas y objetivos e incluso en métodos de trabajo para formular acciones específicas.

Prácticamente todos los autores que se ocupan del tema municipal, señalan que el problema financiero es la causa del retraso de la administración y de la falta de autonomía política: no se concibe la libertad jurídica cuando-

la libertad económica no está asegurada, señala algún autor siguiendo el debatido argumento del diputado constituyente Heriberto Jara. Lo que verdaderamente ocurre, dicen otros, es que no puede haber autonomía sin fortaleza económica.

En efecto, en la práctica de la administración municipal existe una estrecha vinculación entre economía y política. Por que en primera y en última instancias, la asignación de recursos se deriva de una decisión política.

En no pocos casos el municipio ha carecido de los instrumentos necesarios para exigir el debido cumplimiento de las participaciones estatales o federales que de acuerdo a la ley le corresponden; en otras ocasiones las participaciones no han llegado con la oportunidad que debieran. Algunos estados de la república han absorbido ingresos considerables de competencia municipal y en otros, no han transferido fuentes impositivas que podrían permitir importante recaudación. Por éstas y otras razones se explican los bajos niveles de ingreso propio que caracterizan a un gran número de municipios. La asignación de financiamientos extraordinarios tanto de la federación a los estados, como -

de éstos a sus municipios ha dependido en ocasiones, de políticas circunstanciales que suelen favorecer a las entidades de mayor desarrollo económico relativo.

En cuanto al problema político, en las áreas rurales subsisten prácticas anquilosadas que en ocasiones se oponen, al menos en el terreno electoral, a una auténtica participación ciudadana. Esto es producto de las relaciones y alianzas que los grupos de poder -dentro del municipio y fuera de él, a nivel estatal y partidario- establecen con el fin de hacer prevalecer determinados intereses. En cierto sentido, el proceso político es el resultado de la negociación entre diferentes grupos.

En el terreno de las decisiones, es una práctica recurrente que la asignación de recursos y la aprobación de créditos, depende en gran medida de la relación que el presidente municipal tiene con las autoridades estatales.

En realidad, los problemas económicos y los políticos se determinan y sobredeterminan entre sí. Es también un círculo vicioso, donde la dependencia política genera dependencia económica y donde la no autosuficiencia económica provoca la pérdida de control y poder político.

CONCLUSIONES

Al analizar el municipio y concretamente las Reformas Constitucionales al mismo, se debe ser muy consciente de que el problema genera no sólo una reforma profunda al texto fundamental, sino que más importante es la reforma profunda que puede resultar en el seno de nuestra sociedad; un punto que me parece muy importante resaltar por la trascendencia de la reforma al Artículo 115 constitucional, es el hacer coincidir la sociedad civil con la sociedad política; porque precisamente de la separación de éstas dos sociedades es donde surge la contradicción entre la autoridad y el ciudadano; de ahí entonces, que cuando se planifica un principio de democratización plena del municipio, de la capacidad jurídica plena al ayuntamiento, del otorgamiento de su independencia económica, se está precisamente llegando a la conclusión de lo que la sociedad civil había venido reclamando y lo cual había quedado soslayado por mucho tiempo.

Yo creo que una de las razones fundamentales de la falta de credibilidad de los ciudadanos para su autoridad y con ello para su gobierno fué eso precisamente, la falta de recursos económicos que tuvieron los ayuntamientos por mucho tiempo; la falta de personalidad jurídica propia y

real para ejercer la función de gobierno, porque el Ayuntamiento no era otra cosa sino el lugar al que todos culpan de ineficiencia, pero nadie analizaba el origen de tal ineficiencia y era aquí precisamente donde encontrábamos la ruptura entre la sociedad política organizada con la Constitución General y un Ayuntamiento siempre dependiente, siempre a expensas de las migas de pan del paquete hacendario, del paquete económico tanto del Estado como de la Federación.

Se puede afirmar, que desde la creación del municipio, hasta estos últimos años, el crecimiento de nuestro país fué originando un proceso de centralización de la actividad económica y política de nuestra nación, creando diversas zonas de concentración en todo el territorio y más marcadamente en la capital de nuestro país, ocasionando la total centralización de las actividades de nuestro sistema político, así como de la capacidad de decisión de los niveles superiores de gobierno y la formación de una estructura piramidal de distribución de poder en la que el municipio se encontraba al último de esa estructura, impidiendo que la figura municipal tuviera su verdadera autonomía que teóricamente le atribuyó siempre nuestra constitución.

Tal centralización redujo las posibilidades de desarrollo de la figura municipal, ocasionando con ello

una serie de deficiencias y subordinación del municipio en todas sus actividades, como lo fué entre otros aspectos la falta de un verdadero proceso democrático en la localidad, ocasionando igualmente la imposición de decisiones por parte de otras esferas de gobierno, así como la imposición de autoridades por parte de los cacicazgos o de otros intereses privados, ocasionando la pérdida del interés de los habitantes del municipio, generando un círculo vicioso que desembocó en el caciquismo, la corrupción y la falta de autonomía política.

Por otro lado, los problemas administrativos se verían afectados ante tal situación, traduciendo también en una dependencia respecto de la Federación y los Estados, ante una legislación insuficiente, que impidió una verdadera transformación de las funciones de la institución en análisis. sin embargo, se podría afirmar que los diversos problemas se interrelacionaron entre sí y se condicionan mutuamente.

A lo largo del tiempo y junto con la creciente concentración de las actividades, el desempleo y los bajos ingresos de la población, ocasionaron un deterioro considerable de l nivel de vida, sobre todo en aquellos municipios rurales o de escasos recursos, provocando la

constante migración del campo a las ciudades, desaprovechándose los recursos humanos y materiales ante la falta de un proceso centralizador que propiciare el desarrollo de las regiones mediante el arraigo de sus habitantes.

Es así, que se plantea entonces la urgente tarea de descentralización que obligatoriamente fortalezca la institución municipal y elimine los círculos viciosos que han impedido desde hace mucho tiempo el desarrollo municipal.

Por otro lado, la solución a la problemática municipal requiere igualmente una reforma administrativa para la reactivación económica, política y social del municipio mexicano, se requiere de acciones que impulsen una reorganización administrativa a fondo que respete la autonomía política y económica de los municipios, asimismo, debe crearse una Ley Orgánica Municipal que delimite las atribuciones administrativas de los ayuntamientos y que reforme las Constituciones Políticas de los Estados y modificar el control institucional a que están sujetos los funcionarios municipales.

Así entonces, puedo afirmar que la reforma municipal, es el reclamo de la sociedad que surge como un movimiento histórico-social, que exige la democratización

Integral, es decir, como un proceso de democracia del poder económico político, social y cultural que se había centralizado de manera excesiva en las zonas urbanas de las entidades federativas, en las grandes urbes industriales y principalmente en la capital de la República, generando así grandes desigualdades en el desarrollo social.

La reforma Municipal, consagra la redistribución del poder de la Federación hacia los Estados y de estos hacia los Municipios, el objetivo debe ser el de dar a la sociedad la capacidad de organización y decisión de los destinos de su municipio para solucionar el desequilibrio regional y aumentar el nivel de vida.

Una de las perspectivas que plantea la reforma en análisis implica un cambio radical, es menester aprender a vivir de manera descentralizada e independiente para permitir a los municipios convertirse en polos de desarrollo y atracción de la población y de los recursos. Se trata de redistribuir el poder hacia los municipios para mejorar la organización municipal y generar más poder al municipio.

La crisis actual es de largo plazo, la deuda externa complica más la situación y el municipio, es decir, todos los mexicanos requerimos triplicar el

esfuerzo y trabajo para lograr un mejor nivel de vida. Triplicar el trabajo y esfuerzo de la comunidad municipal requiere con prioridad que el gobierno municipal aumente su poder para organizar a la comunidad en vistas al aprovechamiento integral de los recursos con los que cuenta el municipio.

Es menester entender que históricamente el dinero es el resultado del trabajo y no al revés, el gobierno municipal se mal acostumbró a que si no hay dinero proveniente de la federación o del estado no se emprendían obras, haciéndose dependiente de la existencia previa del dinero, ocasionando con ello un círculo vicioso. Ante las actuales reformas no es posible seguir esperando a que llegue dinero del centro, el gobierno municipal esperó y se mantuvo inactivo mientras el país tuvo la posibilidad de conseguir préstamos externos para suplir ésta falta de actividad del municipio, hoy esa posibilidad se ha agotado y el municipio debe pasar a la acción, debe asumir su papel originario de gobierno de la comunidad.

Es precisamente porque el municipio no tiene poder económico por lo que necesita generar poder social, mientras no se comprenda éste principio básico, la descentralización y el robustecimiento del municipio no serán posibles.

Es el gobierno municipal junto con la comunidad organizada la que con su participación hará que su municipio sea realmente poderoso y libre, el municipio será entonces tan libre y poderoso como la participación ciudadana lo quiera y lo haga. Actualmente el gobierno municipal ya no puede limitarse a ser un deficiente prestador de servicios públicos, debe convertirse en un gobierno en el pleno sentido de la palabra, es así que el cambio de actitud del gobierno municipal es una prioridad urgente.

Evidentemente, son muchos los rubros y temas dignos de análisis y comentarios relativos al municipio por las reformas sufridas, pero en afán de no ser extensivos en éstas conclusiones, es importante señalar las perspectivas en el sentido de que el municipio se consolide con órganos jurisdiccionales diferentes a los llamados en algunas legislaciones jueces municipales, quienes nos resuelven los problemas de convivencia vecinal, sino que se abocan a conocer formalmente los asuntos penales y civiles de menor cuantía, apoyando así el poder judicial local pero no al municipio. Es menester considerar como una perspectiva viable la propuesta de algunos autores relativa a que los jueces municipales funjan como amigables compondores como consiliadores que avengan a los vecinos en los problemas

surgidos con motivo de sus relaciones vecinales más que como simples auxiliares judiciales que sólo imponen multas.

Es necesario también establecer procedimientos para resolver cuestiones planteadas por actos de los órganos municipales precisando los que pueda resolver el órgano responsable a través de la revocación y los que pueda resolver el superior jerárquico a través de la revisión así como los que se puedan resolver via nulidad por un órgano creado exprofeso ante el cual se pueda demandar la nulidad del acto administrativo.

Es pues con la última reforma municipal de 1983 que se permite al ayuntamiento empezar a funcionar independientemente por sí mismo porque era lógico tenían el aliento de que dentro de ese año vendrían las legislaturas a dictar las leyes que ordena el artículo 115 para la adecuación del nuevo texto constitucional federal con la realidad de cada entidad y es cuando se inicia realmente la esperanza de los ayuntamientos de ejercer de manera efectiva un gobierno realmente libre, un gobierno con autoridad.

Creo sin embargo que el tema de la reforma podría llevarnos horas y tal vez días de análisis, lo que rebasaría el objeto de la presente tesis, quisiera subrayar solamente la importancia en relación a la

ruptura de la sociedad civil y la sociedad política porque como lo dije antes ahí aparece el principal problema que es un problema de libertad humana en el ejercicio de la función política.

De igual forma es importante entender que el gran reto con el que se enfrentan los ayuntamientos ante las legislaturas de los estados o la gran conquista que lograrán las legislaturas para con los ayuntamientos será precisamente en torno de la capacidad jurídica de aquellos.

Si se analiza el texto constitucional no cabe la menor duda que el espíritu de la reforma es la consecución de capacidad plena a los ayuntamientos en cuanto al ejercicio directo para la prestación de los servicios públicos, ejercicio que se definiría como la garantía política a la democracia municipal, ejercicio directo de la función política a través de los ayuntamientos libremente elegidos por sus comunidades, ésta garantía a la democracia tiene a mi juicio un valor filosófico-político de gran trascendencia y es precisamente el lograr y respetar las diversidades de la unión, la diferencia de un ayuntamiento a otro por ejemplo tiene la misma diferencia entre una entidad federativa y otra, esto es hacerle justicia al ayuntamiento dándole lo que a cada ayuntamiento le corresponde, porque en esa medida

habrá una respuesta al ejercicio democrático que el pueblo está solicitando en todos los niveles; dar una libertad, libertad racional para que el ayuntamiento ejerza su personalidad jurídica propia, sus capacidades para lograr manejar de manera autónoma su presupuesto y desde luego, para justificar ante la ciudadanía que elige a sus representantes populares.

Un aspecto sin duda importante y que debe considerarse en la función pública municipal debe ser la capacidad moral de los funcionarios que integren el ayuntamiento, es bien sabido que a lo largo de muchos años se ha podido observar que existen prácticas anquilosadas en el funcionamiento del servidor público general. Incluyendo aquí a la administración municipal; es igualmente sabido que muchos funcionarios tienen en la administración pública una posibilidad a la solución de su economía personal, maxime si se considera que las cantidades que se manejan en algunos municipios son considerables. es por ello que el manejo de los recursos municipales debe estar confiado a personas de probada capacidad moral. Creo sin embargo y sin generalizar ésta aseveración que ésta costumbre no se erradicará con castigo o cese de funciones sino con funcionarios municipales de probada honestidad, porque de ellos

depende el ser consiente de poner en práctica las facultades que tienen a su cargo, como de aplicar e incidir en la población municipal con estricto rigor y apego a la ley y a las normas y reglamentos que sus funciones les otorgan.

Con el propósito de que el municipio se constituye en una auténtica realidad sociológica creo necesario que se reglamente el Artículo 115, que se profundicen los apoyos financieros, técnicos y administrativos a fin de que los propios municipios elaboren sus planes de desarrollo conforme a los principios racionalizadores de programación, presupuestación, evaluación y necesidades particulares de cada uno de ellos.

Es de esperarse que el avance de la reforma política incrementará la participación ciudadana contribuyendo a formar una opinión pública consciente, exigente y vigilante de la administración municipal.

Creo finalmente sin querer extenderme más que la reforma dentro de una estructura jurídico-política es el gran avance en las últimas décadas que se ha dado en la vida política nacional, ésta reforma no está ni puede estar desligada de lo que nosotros hace algunos años habíamos de la tan sonada reforma política, la cual fué a la esencia misma del corazón político de la nación y de la cual actualmente se observan los resultados, así también esta reforma que va a los ayuntamientos va a la

sencillez de la vida cotidiana, es la reforma a la nación mucho está por hacerse en ese sentido, existe ya el marco legal constitucional para actuar, falta sólo darle el contenido real, hay la vía para hacer del municipio una entidad cuyo desarrollo integral contribuya al desarrollo cabal de nuestro país. por ello creo en la reforma y espero con gran inquietud con mucha angustia, pero también con una esperanza desmedida, porque las leyes que han nacido y nacerán de las legislaturas locales sepan responder al principio de descentralización y de autonomía, esto es lo que debe animar tanto a los legisladores como a los integrantes de los ayuntamientos, porque de ellos depende en gran medida que se genere la ley, que dando libertad genere justicia y asegure la democracia, la descentralización y la autonomía del núcleo básico de nuestra nación: del municipio.

B I B L I O G R A F I A

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL.- TEORIA GENERAL DEL DERECHO - ADMINISTRATIVO. EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO 1981. CUARTA EDICION.
- ACOSTA ROMERO, MIGUEL.- LA REFORMA MUNICIPAL EN LA CONSTITUCION. EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO 1985. PRIMERA EDICION.
- BURGOA, IGNACIO.- DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO 1976. SEGUNDA EDICION.
- CASTORENA, J. JESUS.- EL PROBLEMA MUNICIPAL MEXICANO. PUBLICACIONES DEL INSTITUTO DE ASESORIA Y CAPACITACION FINANCIERA MUNICIPAL DE BANOBRAS, - MEXICO 1982.
- DE LA CUEVA, MARIO.- LA IDEA DEL ESTADO. U.N.A.M. MEXICO, 1975, PRIMERA EDICION
- DE LA GARZA, SERGIO - FRANCISCO.- EL MUNICIPIO: HISTORIA, NATURALEZA Y GOBIERNO. EDITORIAL JUS. MEXICO 1947.
- FRAGA, GABINO DERECHO ADMINISTRATIVO. EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO 1980 VIGECIMA EDICION.
- HERNANDEZ BECERRA, AUGUSTO.- ESTADO Y TERRITORIO. U.N.A.M. MEXICO 1981, PRIMERA EDICION.
- NOMMSEM, TEODORO.- EL DERECHO PENAL ROMANO. BIBLIOTECA DE JURISPRUDENCIA, FILOSOFIA E HISTORIA, LA ESPAÑA MODERNA, MADRID 1898.

- MOYA PALENCIA, MARIO.- TEMAS CONSTITUCIONALES.
U.N.A.M. MEXICO 1983.
- MUNOZ, VIRGILIO - RUIZ
MASSIEU, MARIO.- ELEMENTOS JURIDICO HISTORICOS
DEL MUNICIPIO EN MEXICO.
U.N.A.M. MEXICO 1979.
- OCHOA CAMPOS, MOISES.- LA REFORMA MUNICIPAL.- EDITO-
RIAL PORRUA, S.A. MEXICO 1968
SEGUNDA EDICION.
- PEREZ JIMENEZ, GUSTAVO.- LA INSTITUCION DEL MUNICIPIO
LIBRE EN MEXICO.
EDIT. JUZ. MEXICO 1980.
- PETIT, EUGENE.- TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO
ROMANO.- EDITORIAL NACIONAL,
MEXICO 1976.
- REYES HEROLEZ, JESUS.- EL LIBERALISMO MEXICANO (LOS
ORIGENES) TOMO I., U.N.A.M.
MEXICO 1957.
LA REVOLUCION Y EL DESARROLLO
POLITICO DE MEXICO, EN HA --
MUERTO LA REVOLUCION MEXICANA!
PREMIA EDITORA, SEGUNDA EDI--
CION.
LA REFORMA POLITICA Y SUS RE-
PERCUSIONES EN LOS ESTADOS,
SERIE PRAXIS No. 18, CUADERNO
INAP: MEXICO 1979.
- RIVERA PEREZ CAMPOS, JOSE.- LA JUSTICIA EN LOS MUNICIPIOS
EDITORIAL PORRUA, S.A.
MEXICO 1968.
- SERRA ROJAS, ANDRES. DERECHO ADMINISTRATIVO TOMO I
EDITORIAL PORRUA, S.A.
MEXICO 1983, DECIMA SEGUNDA
EDICION.
- TENA RAMIREZ, FELIPE DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO
EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO
19766, DECIMA CUARTA EDICION.

- UGARTE CORTEZ, JUAN.- LA REFORMA MUNICIPAL.- EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO 1968. SEGUNDA EDICION.

LEGISLACION CONSULTADA

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMENTADA PRI-CEN. SECRETARIA DE INFORMACION Y PROPAGANDA, MEXICO 1982.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE MEXICO.- COMISION ESTATAL ELECTORAL. ESTADO DE MEXICO 1984.

LEY ORGANICA MUNICIPAL.- COMISION ESTATAL ELECTORAL. ESTADO DE MEXICO, 1984.

OTRAS FUENTES DE CONSULTA.

- DICCIONARIO DE LA LENGUA.- EDITORIAL ARGOS-VERGARA, S.A. SEGUNDA EDICION, BARCELONA, ESPAÑA.
- DE PINA VARA, RAFAEL.- DICCIONARIO DE DERECHO.- EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO 1965.
- GUERRERO REYNOSO, NICEFORO.-DISCURSO PRONUNCIADO ANTE LA BARRA DE ABOGADOS DE COLIMA EL 12 DE JULIO DE 1982.

- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE FECHA 29 DE AGOSTO DE 1928
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE FECHA 29 DE ABRIL DE 1933.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE FECHA 8 DE ENERO DE 1943.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE FECHA 12 DE ENERO DE 1947.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE FECHA 17 DE OCTUBRE DE 1953.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE FECHA 6 DE FEBRERO DE 1976
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE FECHA 6 DE DICIEMBRE DE 1977

- SECRETARIA DE PROGRAMACION
Y PRESUPUESTO.

AGENDA ESTADISTICA,
MEXICO, 1979.

- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA,
COORDINACION GENERAL
DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS.

INFORME PRELIMINAR ACCIONES
DEL EJECUTIVO FEDERAL.
1976 - 1982.

- SECRETARIA DE PROGRAMACION
Y PRESUPUESTO.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO
1983 - 1988. PRIMERA EDICION,
MAYO DE 1983.