



877
24
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

Seminario de Teoría General del Estado

EL MUNICIPIO EN EL ESTADO

T E S I S

Que para obtener el título de
Licenciado en Derecho

PRESENTA

ESTHER SEVERO CRUZ

MEXICO, D. F.

CD. UNIVERSITARIA

1992

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

	Pág.
INTRODUCCION.	
CAPITULO 1 CONCEPTOS GENERALES.....	1
1.1. Concepto de Estado.....	1
1.2. Concepto de Municipio.....	4
1.3. Clases de Municipio.....	7
1.3.1. El Municipio como forma natural.....	8
1.3.2. El Municipio como forma política.....	9
1.4. Descentralización Político-Administrativa	9
1.5. Elementos fundamentales del Estado y del Mu nicipio.....	14
1.5.1. Territorio.....	16
1.5.1.1. Municipio urbano.....	21
1.5.1.2. Municipio semiurbano o mixto.....	22
1.5.1.3. Municipio Rural.....	23
1.5.1.4. Municipio metropolitano.....	24
1.5.2. El Pueblo.....	25
1.5.3. Poder.....	28
CAPITULO 2 EL GOBIERNO MUNICIPAL.....	36
2.1. Formas de Gobierno Municipal.....	36
2.1.1. Sistema Francés.....	36

2.1.2.	Sistema Norteamericano.....	37
2.1.3.	Concejo Administrador.....	38
2.1.4.	Alcalde Concejo.....	40
2.1.5.	Concejo Gerente.....	41
2.1.6.	Alcalde Administrador.....	42
2.1.7.	El Sistema adoptado en México.....	43
2.2.	Autoridades Municipales.....	43
2.2.1.	Ayuntamiento.....	45
2.2.1.1.	Atribuciones y facultades.....	47
2.2.2.	El Presidente Municipal.....	53
2.2.2.1.	Atribuciones y facultades.....	56
2.2.3.	El Síndico.....	61
2.2.3.1.	Atribuciones y facultades.....	62
2.2.4.	Regidores.....	64
2.2.4.1.	Atribuciones y facultades.....	66
CAPITULO 3	LA HACIENDA MUNICIPAL.....	68
3.1.	La Hacienda Municipal.....	70
3.2.	Fisco y Erario.....	71
3.3.	Los Ingresos Municipales.....	73
3.3.1.	Ordinarios.....	74
3.3.1.1.	Impuestos.....	74
3.3.1.2.	Derechos.....	79
3.3.1.3.	Contribuciones especiales de mejoras...	83

3.3.1.4. Productos.....	87
3.3.1.5. Aprovechamientos.....	89
3.3.1.6. Participaciones.....	92
3.3.2. Extraordinarios.....	95
3.3.2.1. Subsidios condicionales e incondicionales.....	96
3.3.2.2. Deuda Publica Municipal.....	97
CAPITULO 4 TRAYECTORIA DEL MUNICIPIO EN MEXICO.....	101
4.1. Etapa Precortesiana.....	101
4.2. Conquista y Colonia.....	104
4.2.1. Cabildos de indigenas.....	106
4.2.2. Cabildos de Españoles 1519-1767.....	109
4.2.3. El Municipio bajo el Sistema de Intendencias.....	113
4.3. Los Cabildos Precursores de la Independencia	115
4.4. El Municipio y la Constitución de Cadiz.....	119
4.5. Constitución de Apatzingan.....	120
4.6. Plan de Iguala y Tratados de Cordova.....	121
4.7. Acta Constitutiva y Constitución de 1824...	122
4.8. Constitución de 1836.....	123
4.9. Bases Organicas de 1843.....	125
4.10. El Municipio en la Reforma.....	127
4.11. El Régimen Municipal en el Porfiriato.....	129

4.12. El Municipio en la Revolución.....	131
4.13. Constitución de 1917.....	132
4.14. Reformas de 1983.....	135
CONCLUSIONES.....	140
BIBLIOGRAFIA.....	143

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

El presente trabajo de investigación consta de cuatro partes fundamentales.

En la primera abordamos cuestiones de la Ciencia del Estado, al hacer una breve comparación de los elementos que lo forman, - con los elementos que integran el Municipio, para esto, fue necesario partir de la idea de si el Estado surgió antes que el Municipio, o éste fue primero; buscando con esto encontrar una definición del Estado y de sus elementos, para saber si el Municipio y sus elementos tienen lazo de comparación entre sí.

En la segunda parte se analizan, en forma generica, los diferentes sistemas de gobierno municipal, para estudiar el adoptado por México, posteriormente se hace un análisis de los funcionarios que integran el gobierno municipal, sus atribuciones, y - la forma en que son elegidos.

En la tercera parte analizamos la Hacienda Pública del Municipio, partiendo de una definición de lo que es la Hacienda Municipal para determinar los ingresos con que cuenta, tanto -- ordinarios como extraordinarios.

En la última parte del presente trabajo de investigación, se hace un estudio cronológico del Municipio, partiendo del antecedente del calpulli, y concluyendo con las reformas que en 1983, se hicieron al artículo 115 Constitucional, fundamento legal del Municipio Libre.

C A P I T U L O 1

CONCEPTOS GENERALES

1.1. CONCEPTO DE ESTADO

El Estado es una institución tan compleja que es difícil dar una conceptualización de él. Una definición de Estado y concebida en pocas líneas, ofrece dificultades insuperables, ya que se trata de un concepto muy discutido, para ello es necesario hacer un estudio tan completo como sea posible; trataremos de dar una idea de éste en forma general y lo más completa posible, de tal forma que dicha noción contenga los elementos, funciones y fines del Estado.

El significado etimológico de la palabra Estado, proviene de la voz latina; Status, de Stare, estar, es decir, la condición en que se encuentra una persona o cosa sobre la que influyen determinados cambios. El Estado es lo que está ahí, pero que cambia, o que está provisional o circunstancialmente.

Cuando una organización jurídico-política comprende a toda una nación o a varias comunidades nacionales y se forma un pueblo asentado en cierto territorio, se origina un fenómeno que consiste en la formación de una abstracción denominada Estado y el cual es la culminación de todo un proceso evolutivo de una comunidad social-política.

Básicamente se comprende al Estado como una asociación, como un ente abstracto ubicado en un territorio, y que actúa y se manifiesta en ese espacio territorial.

Otra de las particularidades del Estado, es que actúa en forma autónoma e independiente. Es una entidad soberana.

Jellinek concibe al Estado "como una corporación territorial con un poder de mando originario!"(1) Dentro de esta definición destacan los elementos esenciales del Estado, que son Pueblo, Territorio y Poder Soberano. Heller, por su parte, considera también al Estado como una especie entre las formas sociales y tiende a tipificarlo por el carácter autónomo de su poder, que le da la naturaleza de unidad soberana de acción y decisión.

El Estado para Heller "es una estructura de dominio duradero, renovado a través de un obrar común actualizado representativamente, que ordena en última instancia los actos sociales sobre un determinado territorio."(2)

1 Jellinek Georg, Teoría General del Estado, Traductor --- Fernando de los Rios, Editorial Albatros, 1978, p. 321.

2 Heller Hermann, Teoría del Estado, sexta reimpression, --- Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1971, p. 255.

La palabra Estado tiene significados diversos cuando se le - considera dentro de la Teoría Política. Designa a la totalidad de la comunidad política, se le identifica, con alguno de los elementos de la misma; con el poder, con el pueblo o incluso con el territorio.

Kelsen, concibe al Estado "como el ámbito de aplicación del derecho. El Estado es el derecho como actividad normativa. El Derecho es el Estado como actividad normada. En el Estado alcanza el - pueblo su personalidad jurídica."(3)

La Dra. Aurora Arnaiz define al Estado "como la agrupación política específica y territorial de un pueblo con supremo poder jurídico para establecer el bien común" o también "la asociación política soberana que dispone de un territorio propio con una organización específica y su supremo poder facultado para crear el derecho."(4)

3 Kelsen, Hans, Teoría General del Estado, Traductor Luis Legaz, Decima quinta edición, Editorial Nacional, S.A., México, - 1983, p. 34.

4 Arnaiz Amigo, Aurora, ¿Que es el Estado?, Primera edición, Editorial UNAM, México, 1979, p. 4.

Finalmente podemos concluir que el Estado es una institución jurídico-política, compuesta de una población como totalidad de seres humanos, que residen en un territorio espacio físico dentro del cual el Estado puede ejercer su potestad jurídica y su actividad social y política poder soberano. Dada la amplia gama de conceptos que dan los tratadistas y estudiosos del Estado, es difícil dar una noción específica de éste; por lo cual, cualquier idea de él es aceptada; siempre y cuando, dicha definición, contenga los elementos esenciales.

1.2. CONCEPTO DE MUNICIPIO

Municipio proviene del latín municipium, que significa los que habitan en lugares autónomos, y se refieren a quienes han tomado los cargos, es decir, un cargo o una responsabilidad.

El instinto de sociabilidad es el común denominador en la formación de la ciudad. La Ciudad y el Municipio aparecen como creaciones voluntarias de un grupo de individuos o de familias.

La familia es la primera comunidad en que se encuentran agrupados los hombres, más es evidente que sí es la primera no es la única, pues la importancia de la comunidad familiar, para satisfacer todas las necesidades humanas, obliga a los hombres a pertenecer a otra comunidad más perfecta; la Ciudad.

Gustavo Pérez Jiménez, define al Municipio "como el conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales -- por un Ayuntamiento" también señala que el municipio entre los romanos era la 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." (5)

Hernán C. Medina y Manuel Ortiz, definen al Municipio, "como aquellas congregaciones políticas llamadas villas y ciudades que por alcanzar un determinado número de habitantes y contar con medios propios para subsistir, se gobiernan y atienden a sus necesidades por sí mismo, mediante una corporación compuesta de un número variable de individuos nunca inferior a tres que reciben aisladamente el nombre de regidores, y en su conjunto, el de Ayuntamiento." (6)

5 Pérez Jiménez, Gustavo, La Institución del Municipio Libre Prontuario de Legislación Orgánica Municipal, México, B. Costa Amic Editor, 1968, p. 7.

6 Medina Hernán C. y Manuel Ortiz, citados por Pérez Jiménez,

Ambas definiciones consideran al Municipio como una institución anterior a la formación del Estado, ya que surge de la necesidad de agruparse socialmente para hacer posible la convivencia y protección humana.

En cuanto al concepto de Municipio, existen diversas definiciones, como la del Dr. Gabino Fraga y el Dr. Andrés Serra Rojas, quienes consideran al Municipio desde el punto de vista administrativo como organismo descentralizado y ubican su estudio dentro del capítulo de la descentralización administrativa entendiendo por ésta el confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan, con la administración central, -- una relación que no es la de jerarquía.

El vocablo descentralizar tiene el sentido de opuesto a centralizar, concentrar, deriva del griego "centro" y se entiende -- que el Municipio es un órgano político-administrativo concebido -- en la Constitución, desde un punto de vista estrictamente político-jurídico.

En los Estados democráticos, se establecen en general las -- relaciones entre el Estado y el Municipio, basándose en los principios de descentralización.

El Municipio es una comunidad básica territorial y política - que desarrolla su vida en el seno de otras comunidades más amplias, que la limitan y circunscriben y con las que tiene, forzosamente, - que entablar relaciones, que son las Entidades Federativas y la - Federación.

El Municipio surge antes que el Estado, ya que la necesidad de reproducirse crea a la familia y establece los vínculos de sangre de los primeros grupos. La familia es la primera forma de comunidad en que se agrupan los seres humanos, y es por tanto la más - antigua, tan antigua como el hombre; es a la vez el elemento obligado de las demás comunidades.

1.3. CLASES DE MUNICIPIO

El Municipio en su acepción lata, tiene dos connotaciones --- principales; el natural y el político o institucional. El primero se forma con la agrupación recíproca y su origen se remonta al surgimiento mismo del hombre, como un efecto de la sociabilidad, con tendencia ésta, a institucionalizar las relaciones sociales. Se -- produce como inmediata agrupación natural y como inmediata unidad- sociopolítica funcional, aglutinada en forma de asociación local.- Es fuente de expresión a sus propios fines como institución y a -- los de sus componentes como asociación de éstas.

1.3.1. EL MUNICIPIO COMO FORMACION NATURAL

El Municipio nace como una forma natural, inconsciente, de unión entre los seres humanos que se aglutinan, como un medio de protección y subsistencia, así como para llevar a cabo en forma colectiva los fines que le son necesarios. Desde luego, dicho agrupamiento vecinal tiende a la complejidad y por lo mismo, a institucionalizarse, dando con ello paso al Municipio Institucional o Político.

El Municipio natural es considerado como el agrupamiento humano dentro de un área territorial determinada, donde los miembros del grupo tienen relaciones de mutua ayuda, pero no mantienen nexos políticos entre ellos.

Por otra parte Francisco de la Garza dice que el Municipio "es una comunidad natural o necesaria, y no sólo un producto puramente legal, estrictamente jurídico", y añade; "Es una realidad sociológica que el Derecho y el Estado tiene que reconocer y admitir, pero que en ninguna forma pueden crear, ya que en el orden del ser y en el orden del tiempo el Municipio es anterior al Estado." (7)

1.3.2. EL MUNICIPIO COMO FORMACION POLITICA

Al hablar de Municipio Político nos referimos a la comunidad domiciliaria en cuanto institucionaliza políticamente su régimen social.

En el Municipio político, existen instituciones oficiales -- con funciones de servicio, cuando las relaciones de un grupo se -- institucionalizan creando puestos políticos, el Municipio pasa de ser natural a político.

1.4. DESCENTRALIZACION POLITICO-ADMINISTRATIVA

Los problemas para cuya resolución, el Estado atribuye a --- ciertos organismos la facultad de decisión, son generalmente los-- que surgen en una determinada comunidad territorial con caracte-- res propios y peculiares; necesitándose, por lo tanto, en la solu-- ción de dichos problemas ciertos conocimientos especiales acerca de las características de dicha comunidad y un interés local más-- fuerte en su correcta satisfacción.

Siendo la comunidad municipal, una comunidad territorial con caracteres propios y peculiares, y necesitando por lo tanto, para la resolución de sus problemas, un conocimiento e interés especial, el Estado encuentra, dentro del principio de descentralización, - las facultades de decisión y mando para la solución de dichos problemas, en un organismo creado por él y que lleva el nombre de -- Municipio. Es por ésto, que el maestro Gabino Fraga dice "El Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios - públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada." (8)

Se dice que hay descentralización cuando el Estado, atendiendo a las exigencias de la división del trabajo y de la mayor eficazia, concede o delega algunas atribuciones que le son propias a ciertos organismos creados por el mismo Estado con el fin de realizarlas.

Andrés Serra Rojas, afirma; "la forma más característica de la descentralización regional en el Derecho Constitucional y Administrativo es el Municipio." (9)

8 Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, vigésima segunda edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1982, p. 219.

9 Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, T. I, novena edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1976, p. 590.

La descentralización por región, se establece entre la necesidad de dar una más completa satisfacción a los servicios públicos en las diferentes localidades del país, las que presentan desde luego distintas peculiaridades, como dice el maestro Fraga "La descentralización por región 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."(10)

De lo anterior se desprende que el Municipio Político, no -- constituye una entidad sociológica, con vida propia independiente del Estado al cual preexiste, con atribuciones y derechos también propios y distintos a los del mismo Estado, sino que aparece como una creación del Estado, con funciones específicas establecidas -- en la Constitución.

El artículo 115 Constitucional, conceptua al Municipio Libre como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación, estableciendo que no habrá ninguna autoridad intermedia entre dicho -- Municipio Libre y los Gobiernos de los Estados, que podrán administrar libremente su Hacienda y que serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

Los administrativistas en estudio, sostienen que el Municipio es producto de la descentralización por región, y que ostenta las siguientes características:

- La existencia de una personalidad jurídica;
- La concesión por el Estado de derechos públicos;
- La creación de un patrimonio propio; y
- La existencia de uno o varios órganos de representación.

El artículo 115 Constitucional establece:

"ART.- 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 éste y el gobierno del Estado.

...

II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

...

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

...

IV.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos -- que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso.

...

V.- Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; ...

VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar -- una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII.- El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

VIII.- Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo más de seis años.

...

IX.- Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo -- 123 de la Constitución...

X.- La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por -- parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

... "(11)

1.5. ELEMENTOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO Y DEL MUNICIPIO

De acuerdo con la Teoría tradicional, el Estado está integrado por tres elementos fundamentales que son: el territorio, el pueblo y el poder soberano; para que exista un Estado, es necesaria la existencia de una comunidad humana, y de una zona territorial, en la que se manifieste su dominio y su independencia.

Hay cierta analogía entre las nociones aplicables al Estado y las que deben aplicarse al Municipio, ya que ambos son conceptos jurídico-políticos y abarcan diversos contenidos en los que tienen gran similitud. Por lo que analizaremos los elementos del Estado, para posterior relacionarlos con los elementos del Municipio.

Jean Dabin, considera como elementos previos o anteriores al Estado, el elemento humano -el pueblo- y el elemento territorial; y como elementos constitutivos, el fin del Estado -el bien público temporal- y la autoridad o poder público. De estos elementos obtiene una definición del Estado que le permite atribuir a éstos tres caracteres fundamentales; la personalidad moral, la soberanía y la sumisión al Derecho. (12)

Con lo antes expuesto el Dr. González Uribe concluye que-- los elementos fundamentales del Estado son: un elemento humano - que es el pueblo, un elemento físico que es el territorio, un -- elemento teleológico que es el bien público temporal y un elemento formal que es la autoridad o poder público.

El Dr. González Uribe dice que, el Estado es "Una sociedad humana establecida permanentemente en un territorio, regida por un poder supremo, bajo un orden jurídico y que tiende a la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana."(13)

Dada la definición del Dr. González Uribe sobre el Estado y haciendo una similitud con el Municipio diremos que:

El Municipio es actualmente una persona jurídica de Derecho Público, integrada por una comunidad humana asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y específicos intereses, y que forma parte de una entidad pública superior, que en México es la Entidad Federativa.

13 González Uribe, Hector, Teoría Política, Ob cit. p. 162.

El Municipio es una realidad social, una unidad actuante dentro del todo político-social, que además de los rasgos genéricos que toda comunidad tiene, presenta elementos que lo caracterizan específicamente.

El Municipio Libre Mexicano, es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las Entidades Federativas.

Está integrado por tres elementos que le son imprescindibles y que condicionan su existencia. Estos elementos son: pueblo, territorio y una autoridad común a todos sus habitantes.

Algunos autores sostienen que el rasgo, que mejor define al Municipio, es el de su población que tiene una relación vecinal. Analizaremos cada uno de estos elementos.

1.5.1. TERRITORIO

Para dar una idea del territorio municipal, tendremos que empezar por su concepto, en forma general; partiendo de la doctrina clásica.

La palabra territorio viene de terra patrum, la tierra de los antepasados. El término territorio, etimológicamente deriva de tierra, indica en su acepción más general, el ámbito espacial que se presenta como medio necesario para el asentamiento y la realización de toda actividad humana.

Kelsen dice que el territorio "es el ámbito espacial de validez del orden jurídico." (14)

En forma general se puede definir al territorio, como el espacio dentro del cual el Estado ejerce su poder. Ya que necesariamente, requiere de un territorio para cumplir sus funciones de servicio, coordinación y control.

El territorio del Estado está constituido por la superficie terrestre y marítima y por el espacio aéreo sobre los que ejerce su soberanía. Las características de cada uno de estos elementos, así como las fronteras o límites del Estado, están determinados por la Constitución Política y los Tratados Internacionales celebrados con sus vecinos, así como por las Convenciones Internacionales Multilaterales.

14 Cit. Basave Fernández del Valle, Agustín, Teoría del Estado, Segunda edición, Editorial Jus, S.A., México, 1965, p. 76.

El territorio cumple dos funciones muy importantes para la vida del Estado.

Una función negativa, consistente en señalar al Estado sus límites, sus fronteras, el ámbito especial de validez de sus leyes y órdenes. Esto es indispensable para que haya seguridad jurídica y paz en las relaciones entre los Estados. Las fronteras son fijadas por el propio Derecho Interno de cada Estado y por Convenios Internacionales denominados Tratados de límites.

La otra función del territorio es positiva y consiste en dotar al Estado del instrumento físico necesario para el cumplimiento de sus fines. El territorio, permite al Estado realizar sus funciones de control y vigilancia sobre el pueblo.

El territorio del Municipio es igualmente y a semejanza del territorio del Estado, un elemento primordial dado que, en el supuesto contrario, estaríamos en presencia de cualquier tipo de asociación, pero de ningún modo de lo estrictamente municipal.

En el Municipio el territorio presenta tres niveles, por un lado es parte del territorio del Estado Federal, por otro lado es parte de las Entidades Federativas y por otra parte es el ámbito espacial donde se desarrolla el bien público que, referido al caso particular que nos ocupa, tiene lugar dentro de cada Municipio.

Como parte territorial del Estado, participa de las cualidades y características que lo afectan tal como lo afirma Jellinek, cuando dice "lo que se dice del Estado puede especialmente aplicarse a otras corporaciones territoriales, particularmente a las asociaciones Municipales, las cuales ejercen sobre su territorio un poder derivado del Estado aún cuando tengan en cierta medida independencia jurídica." (15)

Los límites del territorio municipal se establecen de acuerdo con las diversas condiciones históricas, o factores convencionales, las decisiones político-administrativas y la regulación jurídica en cada Entidad Federativa.

El Municipio no tiene dominio sobre el espacio aéreo ni sobre el subsuelo, pero sí sobre la superficie que alcanzan sus límites. Esto es en razón de que, el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponden originalmente a la Nación, por otra parte el artículo 42 de la propia Constitución, establece cuales son las partes integrantes de la Federación y del Territorio Nacional.

"ART.- 42. El territorio nacional comprende:

I.- El de las partes integrantes de la Federación;

II.- El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos de los mares adyacentes;

III.- El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo, situadas en el Océano Pacífico;

IV.- La Plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;

V.- Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional, y las marítimas interiores; y

VI.- El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional."(16)

El territorio del Municipio, es el espacio físico determinado jurídicamente por límites geográficos, demarcaciones y colindancias, en el cual se dan las acciones y transformaciones originadas diariamente por la actividad de la población y del gobierno.

Por definición todo Municipio debe tener un territorio y éste no siempre es urbano; de ahí que surja una triple clasificación en razón de las características del mismo y así tenemos; un Municipio Urbano, un Municipio Semi-Urbano o Mixto, un Municipio Rural, y algunos autores agregan al Municipio Metropolitano.

Aun cuando no existen conceptos jurídicos que nos definan cada una de las áreas territoriales del Municipio, de acuerdo a la triple clasificación, podemos señalar algunas características que distinguen a uno de otro.

1.5.1.1. MUNICIPIO URBANO

Las características que distinguen al Municipio Urbano son las siguientes:

Tiene entre 60,000 y 300,000 habitantes; sus principales actividades económicas comprenden; la mediana industria , el comercio y el turismo, entre otras; en cuanto a los servicios educativos que proporciona, llegan hasta los niveles medio básico, secundaria o sus equivalentes y, en algunos casos, escuelas profesionales, estudios universitarios y tecnológicos, entre otros.

Esta clase de Municipio cuenta con todos los servicios públicos, tales como, agua potable, energía eléctrica, drenaje, pavimentación, limpia, parques y jardines, auditorios, centros deportivos, rastros, mercados y transporte urbano, entre otros; el agrupamiento de su población se caracteriza por estar localizado en más de dos comunidades importantes y poblados regulares.

1.5.1.2. MUNICIPIO SEMIURBANO O MIITO

El Municipio Semiurbano tiene las siguientes características:

Su población va de los 30,000 a los 60,000 habitantes; sus principales actividades económicas pueden ser la agricultura, la ganadería, el comercio y la pequeña industria; los servicios educativos que se proporcionan son hasta escuela secundaria; los principales servicios públicos son: agua potable, alumbrado, rastro, mercado, panteón, limpia y en algunos casos drenaje; sus asentamientos humanos están distribuidos en pequeñas comunidades dispersas y una comunidad importante, casi siempre se encuentra en la Cabecera Municipal.

1.5.1.3. MUNICIPIO RURAL

Las principales características del Municipio Rural, son las siguientes:

Su población es menor de 30,000 habitantes; los servicios públicos con que cuenta son: agua potable y alumbrado en algunos casos; las principales actividades económicas que se desarrollan se refieren a la agricultura, ganadería, pesca y minería, todas en pequeña escala; los servicios educativos se limitan a la escuela primaria; sus asentamientos humanos están constituidos por pequeñas comunidades dispersas en el territorio municipal.

1.5.1.4. MUNICIPIO METROPOLITANO

Las características de los municipios clasificados como metropolitanos son entre otras, las siguientes:

Cuenta con más de 300,000 habitantes; sus actividades económicas comprenden las ramas del comercio, la industria, el turismo y los servicios en general, así como también la agricultura y la ganadería tecnificadas; en cuanto a servicios educativos se refiere, cuenta con instituciones de enseñanza en todos sus niveles - hasta posgrado, con bibliotecas con servicios especializados; y proporcionan con todos los servicios públicos.

El asentamiento de su población se localiza en grandes concentraciones urbanas, así como en poblados importantes.

Por lo que toca a la división territorial rural, existen porciones de espacio a los que tampoco se les ha dado alguna significación jurídica, tales como; el rancho, la hacienda, la colonia agrícola, la villa, etc., y que son importantes en tanto que la suma de ellas, constituye ese elemento físico, político-jurídico que es el Municipio.

1.5.2. EL PUEBLO

El pueblo, como elemento humano del Estado, aparece estrechamente vinculado con el territorio. El Estado es, ante todo, una agrupación de hombres, de seres racionales y libres, dotados de destino individual propio, que trasciende al de cualquier colectividad.

El pueblo, como elemento del Estado, puede ser concebido, desde diversos puntos de vista; como sociedad, como población propiamente dicha, como pueblo y como Nación.

"Como Sociedad; es una unidad de relaciones de muchos hombres que se constituye sobre la interacción recíproca con contenido intencional común que se proyecta hacia un bien común, ordenado moralmente a todos los miembros.

Como Pueblo; es aquella parte de la población que tiene derechos civiles y políticos plenos.

Como Nación; es una sociedad natural de hombres con unidad - de territorio, de costumbres y de lengua y con una vida y conciencia comunes.

Como Población; es el conjunto de seres humanos que habitan en un territorio, sin distinción de edad, sexo, nacionalidad o -- condición socio-política." (17)

Como ya se había mencionado anteriormente, el rasgo que mejor define al Municipio, es el de su población, en su relación vecinal, esto es, por la cercanía, proximidad y contigüidad en las edificaciones y sobre todo en las familias, en que operan los cambios socio-culturales y las variantes económico-políticas, sin -- destruir su permanente e íntima unión.

Podemos concluir, que la población municipal, es un conglomerado de individuos que establecidos en centros poblados urbanos, rurales y semi-urbanos, de mayor o menor dimensión, expresan su cultura en todas sus manifestaciones; como educación, arte, comercio, industria, agricultura y otras, así como la división organizada del trabajo que, en términos de producción, constituye la -- riqueza más importante del Municipio y del País en su conjunto.

El concepto de población no atiende a factores cualitativos que marquen diferencia en cuanto a raza, estatura, color, grado de instrucción, etc., sino el aspecto cuantitativo, o sea, al número de individuos que forman la agrupación comunal, que es quien asume los objetos sociales, como el de satisfacer las necesidades comunes, el mantenimiento de la paz y el orden, y en general, la defensa de los intereses colectivos.

Para la constitución de un Municipio, la ley determina el número de habitantes que se requieren. Así la constitución de cada Entidad Federativa, establece que dentro de las facultades del Congreso, está el de crear nuevos Municipios dentro de los límites de los existentes; por ejemplo; el territorio que pretenda erigirse en Municipio deberá tener una población de más de 30,000 habitantes.

Deberá probar ante el Congreso que dicho territorio integrado por las poblaciones que pretendan formar los Municipios tienen potencialidad económica y capacidad financiera para el mantenimiento del Gobierno propio y de los Servicios Públicos que quedarían a su cargo.

La población al pertenecer a una determinada localidad municipal, forma parte de la población de un Estado, con ello no pretendemos llegar al extremo de afirmar, que se trata de dos pueblos, lo que hemos querido significar, es la doble relación jurídico-política en que se localiza el individuo que se encuentra en el Municipio de un determinado Estado; en el sentido de constituir la población de una determinada localidad municipal inserta en la de un Estado.

Lo cual no es otra cosa que la consecuencia de la posición en que se encuentra colocada la institución municipal con respecto al Estado, y lo mismo puede decirse de la Federación, lo que trae como consecuencia un tercer vínculo jurídico-político.

1.5.3. PODER

La Teoría tradicional señala como tercer elemento del Estado; al poder.

El poder es la potestad de mando del gobernante sobre el gbernado.

En el Estado moderno el poder es a la vez, capacidad para -- crear el orden jurídico y fuerza para someter la conducta de los gobernados a ese orden.

En cualquier sistema político que domine la vida del Estado, aparece, como su mejor forma de expresión, la autoridad, poder -- político o poder del Estado, que tiene por finalidad organizar la vida política.

Nuestra Constitución consagra en el artículo 39, el principio fundamental del poder: "Todo poder dimana del pueblo, y se instituye para beneficio de éste."

En el derecho público moderno el poder se refiere a la autoridad que tienen los órganos del Estado en quienes el pueblo deposita el ejercicio de su soberanía. Por lo cual se dice que el poder-Estatal se desenvuelve en las tres funciones clásicas, la legislativa, la administrativa o ejecutiva y la judicial.

Estas funciones, a su vez se ejercitan mediante múltiples - actos de autoridad, los cuales participan de sus atributos esenciales; la imperatividad, la unilateralidad y la coercitividad, - debiendo estar siempre fundados y motivados.

El poder, se ejerce a través del gobierno, por eso partiremos de esa definición.

Gobierno, proviene del latín gubernatio-onis, de gubernare, gobernar. Es el agrupamiento de personas que ejercen el poder. Es la dirección o el manejo de todos los asuntos que conciernen de igual modo a todo el pueblo.

El gobierno, como acción y efecto de la conducción política, agrupada al conjunto de órganos que realizan los fines de la estructura global del orden jurídico, denominado Estado.

La forma de gobierno o forma política ha sido definida como la configuración del ejercicio y organización del poder político según una interpretación ideológica en su estructura social.

En términos generales el gobierno en sentido amplio, es el conjunto de órganos mediante los cuales el Estado actúa en cumplimiento de sus fines; en sentido restringido, es el conjunto de los órganos superiores del Poder Ejecutivo, bajo la presidencia del jefe del Estado.

Es decir, el gobierno se entiende, como el conjunto de órganos que desempeñan el poder público del Estado a través de las diversas funciones en que éste se traduce y la actividad imperativa en que tales funciones se despliegan.

Por otra parte, como lo señala el Dr. González Uribe, la autoridad o poder público "tiene una gran misión que cumplir: llevar a individuos y grupos que forman la población del Estado, a la realización del bien público temporal. O lo que es lo mismo: crear, mantener, fomentar y proteger un ambiente propicio para que todos los hombres que le están encomendados alcancen la perfección a que aspiran o pueden aspirar según su naturaleza racional." (18)

Pero esa misión la puede llevar a cabo de diversos modos.-
Los grandes tratadistas, especialmente en el campo constitucional y en el administrativo, clasifican en dos grupos las tareas de la autoridad; el gobierno de los hombres y la administración de las cosas.

El gobierno de los hombres en el Municipio, se realiza con fundamento y mediante un orden jurídico, no puede quedar al arbitrio de los titulares de los diversos órganos.

Por eso es que , el gobierno del Municipio, es el responsable de administrar los bienes y sus recursos, está integrado por un Ayuntamiento que, es el órgano supremo de la administración del Municipio, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 115 --- Constitucional.

Esta institución jurídica es en esencia, un organismo de carácter colegiado y deliberante, que emana y se forma por medio de la voluntad colectiva metarrializada en una elección popular legítima y directa, que no admite ninguna autoridad intermedia entre él y el gobierno del Estado.

El Municipio se integra por el Presidente Municipal, uno o más Síndicos y el número de Regidores que establezca la Ley Orgánica Municipal; los que estarán auxiliados por diversos profesionales, técnicos y el personal administrativo necesario para su eficaz funcionamiento.

El Ayuntamiento tiene la responsabilidad de cuidar y administrar con eficacia, eficiencia y racionalidad los recursos del Municipio, aplicando éstos de la mejor manera posible al beneficio de la población y dirigidos siempre a lograr el cumplimiento integral de los fines del Municipio.

Hemos hecho referencia al concepto de poder, en tanto que, éste, como hemos indicado, necesariamente se manifiesta en el proceso funcional y estructural del Municipio; es en este sentido como Jellinek nos dice, que toda unidad de fines, necesita de la dirección de una voluntad y es precisamente esta voluntad la que constituye el poder de asociación, Municipal o Estatal.

Una vez que hemos realizado el análisis de la estructura municipal, lo que como hemos visto, tiene una voluntad directa en sus fines, cabe indicar que este sentido, es semejante al Estado.

La vida del Municipio Mexicano, está regulada por la legislación contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; las Constituciones Estatales, las Leyes Sobre Desarrollo Urbano, las Leyes Orgánicas Municipales de cada Estado, los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los Reglamentos, Acuerdos y Disposiciones administrativas que expida el Ayuntamiento en el Municipio.

Podemos concluir que el orden jurídico municipal se establece a través de tres niveles de ordenamientos.

El primero es el nivel Constitucional, contenido en las disposiciones relativas de las Leyes fundamentales, tanto de la República como de las Entidades Federativas.

El segundo es el nivel orgánico, contenido en las leyes --
Orgánicas de cada Entidad Federativa.

El tercero es el nivel Reglamentario, que emana de los Acuerdos de los Ayuntamientos, como órganos colegiados y deliberantes, y que rige la vida municipal con apego a las disposiciones tanto constitucionales como orgánicas.

El Ayuntamiento, con total apego a las disposiciones de las legislaturas locales, podrá expedir Bandos de Policía y Buen Gobierno, que regularán la organización política de la municipalidad, establecerán las obligaciones de los ciudadanos y la competencia de la autoridad para mantener la seguridad pública.

C A P I T U L O 2

EL GOBIERNO MUNICIPAL

2. EL GOBIERNO MUNICIPAL

Para poder hacer un estudio adecuado del gobierno municipal, hablaremos brevemente de sus diferentes formas o modalidades.

2.1. FORMAS DE GOBIERNO MUNICIPAL

Han sido adoptados dos sistemas de organización política municipal; el Sistema Francés y el Sistema Norteamericano.

2.1.1. SISTEMA FRANCÉS

El Sistema Francés tuvo gran influencia en América, ya que se aplicó a la mayoría de los municipios hasta mediados del siglo pasado.

Este sistema contempla la existencia de dos órganos:

- La Asamblea deliberante, de elección popular; y
- El Maire, alcalde o intendente; miembro de la asamblea designada por ella, que cumple dos funciones, que son: la municipal y la gubernamental.

En el Municipal, el alcalde o intendente es el presidente de la corporación, la representa y en general realiza las tareas ejecutivas y se encuentra sujeto al consejo del Municipio.

En lo gubernamental, es delegado del gobierno nacional, y está encargado de la publicación y ejecución de las leyes y reglamentos, de las medidas de seguridad y de la policía. En este carácter, el maire está sujeto al control de las autoridades nacionales.

2.1.2. SISTEMA NORTEAMERICANO

En este sistema existe una clara diferenciación entre las funciones normativas y las gestiones realizadas por dos distintos órganos, sin sujeción del uno al otro.

La organización municipal se compone de un cuerpo colegiado de elección popular, como en el sistema francés, y de un órgano unipersonal que no preside sus sesiones ni depende de aquél. Cada órgano suele ser denominado "departamento", para acentuar su absoluta separación del otro. El órgano colegiado se denomina Concejo Deliberante.

El Departamento Ejecutivo es desempeñado por un funcionario que recibe generalmente el nombre de alcalde, perfecto o intendente.

La diferencia fundamental entre este sistema y el sistema francés consiste en la distinta forma de designación del funcionario que ha de realizar su actividad ejecutiva, pues su nombramiento por el órgano colegiado lo colocaría bajo la dependencia de éste.

El gobierno municipal a nivel universal ha adoptado cuatro formas de organización funcional, que son las siguientes.

2.1.3. CONCEJO ADMINISTRADOR

El concejo-administrador, es la forma de organización también conocida como comisión administrativa, las facultades ejecutivas y de decisión están sujetas a control instantáneo del cuerpo -- gubernamental, concejo.

En este tipo de organización, algún miembro de la comisión puede ser electo alcalde, pero sus funciones van a ser exclusivamente protocolarias y de representación. En esta forma de organización los regidores y síndicos tendrán una comisión por área o sectorial y en forma conjunta decidirán los destinos del patrimonio municipal.

Algunos otros autores, como RendonHuerta llaman a este tipo de gobierno como Gobierno por Comisión, y señala "que es la comisión municipal, constituida generalmente por cinco miembros, la cual tiene todas las atribuciones normativas y de ejecución. No hay aquí división de poderes, sino que todos pertenecen a un solo organismo colegiado, aun cuando las facultades ejecutivas suelen distribuirse entre los comisionados, actuando uno de ellos como presidente para dirigir los debates y representar a la municipalidad, y a los restantes como jefes de Departamento, pero siempre dependiendo de la Comisión." (1)

1 Rendon, Huerta Barrera, Teresita, Derecho Municipal, Primera edición, Editorial Porrúa, S.A., 1985, p.140.

2.1.4. ALCALDE CONCEJO

En el sistema alcalde-concejo, los miembros del ayuntamiento son elegidos mediante el voto popular y el alcalde es un miembro más del concejo, con la característica de que éste es el presidente y administrados o ejecutivo de la organización municipal.

En esta forma de gobierno el alcalde puede ser electo popularmente o ser designado por el cuerpo gubernamental de entre -- sus miembros. En este sistema puede distinguirse dos modalidades: la de alcalde fuerte y la del alcalde débil, dependiendo de la -- posición en que se encuentre el ejecutivo municipal en cuanto a -- la toma de - decisiones. (2)

En la posición del alcalde fuerte, el presidente municipal, -- concreta la presidencia del concejo, la unidad administrativa y -- la responsabilidad de la ejecución.

2 Rendon, Huerta Barrera, Teresita, Derecho Municipal, Ob cit., p. 141. cfr.

2.1.5. CONCEJO GERENTE

En la forma de organización concejo-gerente también los --- miembros del cuerpo gubernamental son electos mediante el sufragio. Aquí el concejo determina todas las facultades del gobierno así como la administración del municipio, destacando dos funciones primordiales; una de ellas es la formación de las líneas generales de actuación de la vida municipal y la otra que busca -- una persona con capacidad idónea que actúe como gerente, en quien destacarán la encomienda de dirigir y ordenar toda la organización administrativa. En este sistema podemos ubicar dos grandes líneas de acción; la función legislativa del concejo y la función administrativa del gerente.

Este tipo de concejo, también es conocido como régimen por gerente o director, en el que la comisión, cuyos miembros son elegidos por la población de la ciudad, nombra a una persona para -- administrar los asuntos municipales y ejecutar las resoluciones -- de la Comisión.

El manager o city manager nombre que también se le da; no es una persona elegida por el sufragio de los habitantes de la ciudad, ni en razón de sus opiniones políticas o su adhesión a determinado partido, como lo es el alcalde, sino un hombre que se supone especializado en asuntos municipales, nombrado por, -- sus conocimientos para desempeñar el cargo.

2.1.6. ALCALDE ADMINISTRADOR

El sistema de alcalde-administrador nace cuando los alcaldes de grandes ciudades, generalmente de Estados Unidos de América, --- requieren del auxilio de asesores o directores en quienes delegan funciones asistenciales de la administración municipal.(3)

Se dice que la ventaja de esta forma de organización radica en que el alcalde conserva su jerarquía y su fuerza y debe de regponsabilizarse por encontrar a las personas idóneas para las tareas técnicas y de administración municipal.

3 Cfr. Rendon Huerta Barrera, Teresita, Derecho Municipal, Ob. cit., p. 144.

2.1.7. EL SISTEMA ADOPTADO EN MEXICO

Despues de mencionar las formas de organización administrativas más conocidas en los sistemas de gobierno municipal a nivel mundial, podemos decir que para el caso de los municipios de México, el sistema de alcalde-concejo es el que parece adaptarse mejor a las condiciones nacionales.

Podemos decir que éste es una mistura de elementos y funciones, ya que consiste en la realización de la función pública municipal fundamentalmente a través de dos órganos; el unipersonal, ejecutor y directivo, llamado Presidente Municipal, y el otro -- colegiado, deliberante, y preponderantemente legislativo, denominado Ayuntamiento.

2.2. AUTORIDADES MUNICIPALES

Las reformas del artículo 115 Constitucional delimitan y -- dan a conocer las atribuciones y obligaciones de todos y cada -- uno de los miembros del ayuntamiento, para fomentar e impulsar -- un desarrollo municipal que permita la concretización del proyecto Nacional.

Los miembros del ayuntamiento tienen plena capacidad de decisión en el ejercicio de la administración municipal. El proceso de descentralización administrativa y las reformas del artículo 115 de la Constitución, han permitido que el Ayuntamiento se auto-regule y funcione como el promotor de su propio desarrollo.

El Ayuntamiento administra los recursos naturales, materiales y humanos de su jurisdicción. Además de que, gobierna al Municipio con base en el poder que adquiere mediante la elección popular.

El Ayuntamiento se integra por el total de los miembros que sean electos en el proceso de votación directa y secreta.

Cada uno de los integrantes del ayuntamiento, según el puesto que ocupe, deben cumplir con las obligaciones emanadas de la Constitución y de las disposiciones legales, y sus atribuciones se encuentran en la Constitución y las disposiciones legales que la Legislatura del Estado establezcan en beneficio del buen funcionamiento político, económico, social y cultural del Municipio.

Ningún miembro del ayuntamiento, sea de elección directa o por nombramiento de alguna autoridad, podrá ser reelecto para el periodo inmediato, es uno de los principios que el Constituyente de 1917 utilizó para detener el abuso del poder y la continuidad en el poder.

El principio de la no reelección en los puestos públicos de los tres niveles de gobierno, quedó estipulado en la Constitución General de la República y hoy día, es la base de legitimación y consenso de nuestro sistema democrático, por lo que ningún miembro del ayuntamiento podrá reelegirse para el periodo inmediato.

2.2.1. AYUNTAMIENTO

El Ayuntamiento es el órgano supremo de la administración del Municipio, es de carácter colegiado y deliberante. Emanan y se forma por medio de la voluntad popular legítima y directa.

Rendon Huerta define al Ayuntamiento como " la corporación que ostenta la representación legal del Municipio y tiene encomendado el gobierno y administración de los intereses públicos de su territorio." (4)

4 Rendon, Huerta Barrera Teresita, Derecho Municipal, Ob. cit., p. 14.

Acosta Romero, señala que el Ayuntamiento "Es un cuerpo colegiado de elección popular directa, de acuerdo con lo que dispone el artículo 115 constitucional. A él corresponde el ejecutar todas las atribuciones inherentes al municipio. Como cuerpo colegiado está formado por regidores, síndicos, municipales o ediles, que de todas estas formas se les designa. El Presidente Municipal, -- llamado también Alcalde, forma parte de este cuerpo. El número de ellos es muy variable, pues depende de la importancia del municipio." (5)

El Ayuntamiento se integra por el Presidente Municipal, uno o más síndicos, procuradores y los regidores que indique la Ley Orgánica Municipal de cada Entidad Federativa, el que depende del número de habitantes de cada Municipio.

Debemos distinguir entre funcionarios municipales y autoridades municipales, estas son elegidos por el pueblo, mientras los primeros reciben su nombramiento del ayuntamiento en forma directa o a través del Presidente Municipal.

5 Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo Quinta edición, Editorial Porrúa, S.A., 1983, p. 357.

Las deliberaciones y decisiones de los asuntos municipales se llevan a cabo a través de lo que se denomina Sesión de Cabildo.

Las sesiones pueden ser públicas o privadas y se realizan por lo general en el interior del Palacio Municipal. En las Leyes Orgánicas Municipales se establece que las sesiones deben ser celebradas cuando menos una vez a la semana y que pueden ser sesiones ordinarias o extraordinarias.

2.2.1.1. ATRIBUCIONES Y FACULTADES

Son atribuciones, las facultades y obligaciones que derivan de la Legislación Federal y Estatal vigente, así como las que derivan del Bando de Policía y Buen Gobierno y la Reglamentación Municipal. Las atribuciones son dadas a cada municipio por las Legislaturas de los Estados de acuerdo a sus características sociales, económicas, políticas y geográficas; además de que, se considera su capacidad económica, humana y material.

A continuación y con carácter solamente enunciativo, se mencionan algunas de las atribuciones que puede ejercer un Municipio con un alto grado de desarrollo, a fin de, dejar en claro, que, - cada Legislación Estatal y cada Ayuntamiento delimitan cuales -- son las atribuciones que le corresponde ejercer como representante legal y administrador de su Municipio; en atención al caso -- concreto.

--- Formular, aprobar, difundir y vigilar la observancia del Bando de Policía y Buen Gobierno, las circulares, disposiciones administrativas y reglamentos para la realización de -- acciones y obras, la presentación de los servicios públicos, y -- la seguridad de las personas y de sus bienes.

--- Enviar a la Legislatura del Estado, por conducto del Gobernador, los proyectos para la aprobación y contratación de empréstitos, cuando el tiempo para su recuperación exceda el periodo de gestión del ayuntamiento y cuando se afecten bienes -- patrimoniales del Municipio.

--- Formular las iniciativas de Ley de Ingresos del Ayuntamiento, remitiéndolas posteriormente a la Legislatura del Estado para su aprobación.

--- Formular y aprobar el presupuesto anual de egresos con base en la Ley de Ingresos que apruebe la Legislatura Local y los ingresos disponibles.

--- Administrar la Hacienda Pública Municipal y llevar los registros necesarios para enviar la cuenta pública anualmente a la Legislatura del Estado para su aprobación.

--- Participar en la elaboración y vigilar la consecución de los objetivos y acciones derivados de los planes de desarrollo nacional y estatal dentro del ámbito de su competencia y determinar los objetivos y acciones a emprender en el programa Municipal de desarrollo en concordancia con los planes anteriores.

--- Intervenir en la elaboración y difundir el programa municipal de desarrollo.

--- Estimular la participación social de la población en los procesos de integración y operación de los programas y planes de desarrollo, así como en las acciones Municipales para la realización de acciones y obras y la prestación de servicios públicos.

--- Elaborar, aprobar y difundir los programas de desarrollo urbano del Municipio.

--- Controlar y administrar el uso del suelo urbano, con base en las modalidades y limitaciones que establezcan los programas de desarrollo urbano del Municipio y otorgar licencias y permisos de construcción.

--- Crear los órganos administrativos necesarios para planear, proyectar, construir, conservar y administrar las obras y la prestación de los servicios públicos, tales como:

SERVICIOS PUBLICOS BASICOS: agua potable, drenaje y alcantarillado, calles y banquetas, alumbrado público y caminos.

SERVICIOS PUBLICOS BASICOS COMPLEMENTARIOS: Limpia,---
mercados, central de abastos, educación, panteones, rastros, y-
edificios para la gestión municipal.

SERVICIOS PUBLICOS DE SEGURIDAD:Seguridad pública, trán-
sito, bomberos y atención médica de urgencia.

SERVICIOS PUBLICOS DE PROTECCION A LA COMUNIDAD:Salud,-
prevención de desastres, protección contra la contaminación y co-
munidad social.

SERVICIOS PUBLICOS DE BIENESTRAR SOCIAL: Animación muni-
cipal, parques y jardines y patrimonio histórico, artístico y cul-
tural.

--- Aprobar los nombramientos de los Servidores Públi-
cos superiores del Ayuntamiento a propuesta del Presidente Muni-
cipal.

--- Aprobar, conforme a las leyes del Estado, la orga-
nización y vigilar la función del Registro Civil en el Municipio.

--- Aprobar, conforme a las Leyes del Servicio Militar Nacional, la organización y aprobar la función de reclutamiento para el Servicio Militar de la población del Municipio.

--- Aprobar de acuerdo con las Leyes Federales y Estatales la organización y vigilar la integración, conservación y operación del archivo histórico y documental del Municipio.

--- Acordar y convenir con otros Municipios del mismo Estado, la realización de obras y la prestación de servicios públicos.

--- Celebrar convenios con el gobierno Estatal y Federal para la ejecución y operación de las obras y la prestación de los servicios públicos, cuando sea necesario, de acuerdo a las condiciones y características del Municipio y de las Leyes del Estado.

--- Impartir justicia a través del Juez Menor Municipal, en caso de faltas a la reglamentación del municipio, de acuerdo con las facultades que le delegue la Ley y el Poder Judicial del Estado.

--- Promover la participación de la población en los procesos electorales dentro del Municipio.

--- Promover y fomentar la educación de la población, de acuerdo al Sistema Nacional de Educación y al proceso -- Federal y Estatal de desconcentración educativa.

Estas son algunas de las facultades del Ayuntamiento, las cuales definen las atribuciones y responsabilidades de las autoridades municipales como cuerpo colegiado, o sea, el Ayuntamiento en pleno. Sin embargo uno de los miembros integrantes es sujeto de obligaciones y facultades específicas.

2.2.2. EL PRESIDENTE MUNICIPAL

Acosta Romero dice que el Presidente Municipal "es el funcionario encargado de cumplir y ejecutar las resoluciones de cabildo, así como llevar a cabo la administración del municipio." (6)

6 Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Ob. cit., p. 357.

El Presidente Municipal, es el legalmente autorizado para -- ejecutar los acuerdos del ayuntamiento y las tareas políticas -- del Municipio de acuerdo a lo estatuido por los distintos ordena mientos legales.

En cuanto a la elección y duración en el cargo, el artículo 115 Constitucional vigente, establece en la fracción I, párrafo-- segundo, la elección popular directa de los presidente municipa-- les y su no elegibilidad para el periodo inmediato.

"ART.--115. ...

I.- ...

... Las personas que por elección indirecta, o-- por nombramiento o designación de alguna autori-- dad desempeñen las funciones propias de esos -- cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el perio-- do inmediato. Todos los funcionarios antes men-- cionados, cuando tengan el carácter de propieta-- rios, no podrán ser electos para el periodo in-- mediato con el carácter de suplentes, pero el-- que tenga el carácter de suplente sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propieta-- rios, a menos que hayan estado en ejercicio."(7)

Su duración en el cargo se fija en las Constituciones Locales y en las Leyes Orgánicas Municipales, siendo actualmente en todos los casos de tres años.

El registro de las candidaturas de los miembros de los ayuntamientos se efectúa por fórmulas, integradas cada una por los propietarios y suplentes respectivos. La calificación de elecciones se realiza en la mayoría de los casos por la Legislatura Local, por disposición de las Constituciones Locales, o por Asambleas Municipales.

Mediante reforma, publicada el 3 de febrero de 1983, a la fracción VIII, párrafo último, del artículo 115 Constitucional, se introdujo el principio de representación proporcional en la elección de todos los integrantes de los ayuntamientos, con lo cual, muchos candidatos a presidentes municipales y a primeros regidores de uno o varios partidos minoritarios, tienen la oportunidad de participar como regidores de ayuntamientos presididos por el candidato del partido que haya obtenido la votación mayoritaria.

Por lo que respecta a los requisitos para ser presidente municipal, la Constitución Federal deja a las entidades federativas la reglamentación de aquellos que se deben cubrir para ser miembro de un Ayuntamiento.

Casi todas las Constituciones Estatales establecen como requisitos invariables, los de la ciudadanía mexicana, la vecindad o residencia efectiva por determinado tiempo en el municipio, y la edad mínima la que oscila entre 21 y 25 años.

Otros requisitos son el de saber leer y escribir y tener una preparación suficiente para el desempeño del cargo, no haber sido condenado con pena privativa de la libertad por la comisión de algún delito intencional, no pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.

2.2.2.1. ATRIBUCIONES Y FACULTADES

Entre algunos de los derechos y obligaciones más importantes del Presidente Municipal, estan:

--- Promulgar, difundir y aplicar el Bando de Policía y Buen Gobierno, las normas de carácter general; así como la reglamentación aprobada por el Ayuntamiento.

--- Cumplir y hacer cumplir dentro de su competencia, las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales.

--- Formular y proponer al Ayuntamiento los reglamentos y normas de carácter general necesarias para el Municipio.

--- Formalizar, en representación del ayuntamiento y por acuerdo de éste, los actos, convenios y contratos necesarios para el desempeño de las tareas administrativas, la realización de obras y la prestación de los servicios públicos que se requieren en la gestión municipal.

--- Convocar, presidir y dirigir las sesiones ordinarias y extraordinarias del ayuntamiento.

-- Visitar los poblados del Municipio en unión de los representantes de las comunidades municipales respectivas, para -- conocer sus problemas e informar al ayuntamiento y buscar las soluciones que correspondan.

--- Informar cada año al ayuntamiento en sesión de cabildo, sobre el estado que guarda la administración en cumplimiento a lo establecido en la Ley Orgánica Municipal.

--- Proponer al Ayuntamiento, el nombramiento de los servidores públicos superiores del Municipio, como son: el secretario del Ayuntamiento, el tesorero municipal, el Oficial Mayor, el encargado de la seguridad pública, el encargado del desarrollo urbano y la ecología y los demás directores o jefes de área que se requieran.

--- Dirigir las funciones del archivo histórico y documental del municipio.

--- Coordinar la promoción y organización de la participación social de la población, en la integración, operación y actualización de planes y programas de desarrollo del municipio y en la realización de acciones, obras y prestación de los servicios públicos.

--- Proponer al ayuntamiento la estructura de organización, sistemas y procedimientos para la administración del municipio, con base en las atribuciones, los alcances de sus función y los recursos aprobados.

--- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones y acuerdos del Ayuntamiento y la aplicación del presupuesto municipal para autorizar su ejercicio conforme a éste.

--- Vigilar la recaudación de los ingresos de la Hacienda Municipal y cuidar que la inversión de fondos se realice con estricto apego al presupuesto aprobado.

--- Supervisar la elaboración y ejecución de los planes y programas de desarrollo del municipio.

--- Vigilar la ejecución de obras y la prestación eficiente de los servicios públicos.

--- Autorizar los certificados de uso del suelo urbano y las licencias y permisos de construcción.

--- Coordinar las acciones del registro civil de la -- municipalidad, vigilando el cumplimiento del Código Civil y Penal del Estado.

--- Coordinar la promoción de la participación democrática de la población en los procesos electorales y la participación social en los procesos de administración de las obras y los servicios públicos del municipio; y

--- Coordinar las acciones de apoyo a la función de reclutamiento para el servicio militar.

Por lo general, las Leyes Orgánicas municipales establecen el principio de que las facultades expresamente encomendadas al presidente municipal no podrán ser desempeñadas por el Ayuntamiento, ni aquél ejercer las asignadas a éste como cuerpo colegiado. Por lo que se delimitan claramente las atribuciones de ambos órganos.

2.2.3. EL SINDICO

El Síndico procurador o síndicos, son los responsables de vigilar las finanzas del ayuntamiento, representarlo jurídicamente en los litigios o asuntos en los que la autoridad municipal tome parte, cuidar los intereses municipales y cuando no existan agentes del Ministerio Público, desempeñar esa función. De ahí que su nombre derive del latín *sindicus*, que a su vez deriva del griego *syndikos*; abogado y representante de una Ciudad. (8)

El síndico, es la autoridad municipal electa por votación popular; forma parte de la comisión encargada de la Tesorería Municipal y debe participar en la formulación del presupuesto de egresos municipales.

En las Leyes Orgánicas Municipales no existe uniformidad en cuanto al número, funciones y requisitos de elegibilidad de los síndicos. De hecho, cada Legislatura Local determina el número, con que contará cada municipio, así como sus facultades.

8 Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Tomo VIII, p. 140.

En relación a los requisitos para su elegibilidad existe una gran variedad entre las disposiciones, ya que, por ejemplo algunas Leyes Orgánicas exigen ser mexicano por nacimiento, hijos de padres mexicanos (Baja California), otras, la mayoría, únicamente ser mexicano por nacimiento; la edad requerida fluctúa entre dieciocho como mínima y veinticinco la máxima: se necesita ser originario del estado y tener una residencia de seis meses (guajuato) hasta cinco años (Aguascalientes) en el municipio respectivo; algunas leyes establecen otros requisitos, tales como saber leer y escribir (Querétaro, Coahuila, etc.), --- otras sólo disponen que los candidatos tengan preparación suficiente para desempeñar el cargo.

2.2.3.1. ATRIBUCIONES Y FACULTADES

Entre las atribuciones más importantes de los síndicos se encuentran las siguientes:

--- Procurar la defensa y promoción de los intereses municipales.

--- Representar al ayuntamiento en los litigios en que éste forme parte.

--- Certificar que las autoridades y los servidores públicos del municipio cumplan las disposiciones contenidas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Federal y Estatal.

--- Revisar y aprobar los cortes de caja efectuados por la tesorería y sancionar los estados financieros.

--- Vigilar que oportunamente se remitan a la Contaduría -- General de Glosa del Estado, las cuentas de la Tesorería Municipal.

--- Vigilar que las multas por infracciones a las leyes y reglamentos municipales ingresen a la Tesorería.

--- Vigilar la formulación de inventarios de bienes muebles e inmuebles y supervisar su actualización.

--- Presidir las comisiones para las cuales fue previamente designado, participando en los dictámenes, resoluciones y acuerdos que efectúe el ayuntamiento.

--- Practicar a falta de los agentes del Ministerio Público, las primeras diligencias penales, remitiéndolas a las autoridades competentes.

2.2.4. REGIDORES

Los regidores llamados también concejales, son representantes populares, electos en forma directa por los vecinos de la población municipal.

Rafael Bielsa, asegura que el sentido etimológico del vocablo concejal, concuerda con su función que es la de representar al conjunto de vecinos de una localidad, dentro del concejo. (9)

9 Bielsa, Rafael, Compendio de Derecho Público, citado en el Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. T. VII, P. 387.

Los regidores desde el punto de vista del derecho administrativo, son órganos del gobierno que administrarán los diversos ramos en que se clasifican las atribuciones del municipio frente a sus habitantes, por ejemplo: el funcionamiento de los servicios públicos tales como los mercados, el agua potable, rastros, espectáculos, cementerios, tesorería y en su caso las suplencias de la presidencia municipal.

Por lo que, en cada municipio existe un número de regidores de acuerdo a lo que determine la Ley Orgánica del Estado.

En cualquier Municipio, el regidor desempeña funciones de suma importancia, ya que tiene a su cargo uno o varias comisiones que tienen como propósitos el bienestar de la población; éstas van en función de las condiciones financieras y administrativas que se presenten en el Municipio.

Los candidatos a regidores deben cumplir con un requisito escolar mínimo de secundaria, y en los municipios de transición entre el rural y el urbano, se exige un mínimo de preparatoria.

Para el medio urbano deben ser personas con educación profesional o ciudadanos cuyas labores están ligadas a un ramo específico de la administración pública y como cuerpo colegiado, en la mayoría de los casos, están sujetos a las decisiones del Presidente Municipal.

2.2.4.1. ATRIBUCIONES Y FACULTADES

Algunas de las atribuciones de los regidores más importantes, están:

--- Supervisar el ramo de la administración del ayuntamiento que encomiende el ayuntamiento.

--- Asistir puntualmente a las sesiones de cabildo y participar con voz y voto en los asuntos que se traten.

--- Suplir, de acuerdo con la Ley Orgánica Municipal, las faltas temporales del Presidente Municipal.

--- Formar parte de la comisión o comisiones que le designe el ayuntamiento, participando en los dictámenes, resoluciones o acciones que con ellas se relacionen.

--- Proponer mejorar a la estructura de organización, a los sistemas y procedimientos de trabajo y de prestación de servicios públicos del ramo y de la administración que se le encomienden por encargo del ayuntamiento.

C A P I T U L O 3

L A H A C I E N D A M U N I C I P A L

3. LA HACIENDA MUNICIPAL

Dentro de la divisón del territorio Mexicano, el Municipio - era el que menos ingresos recibía de las Entidades Federativas, - quienes tenían la última palabra en cuanto a su autonomía finan-- ciera.

Por lo que, en los Debates del Constituyente de Querétaro, - una de las disposiciones que provocó múltiples discusiones, lo -- fue la fracción II del artículo 115 Constitucional, que trataba lo referente a la Hacienda Municipal, debido a que los Diputados que rían dotar al Municipio de recursos económicos suficientes para el adecuado desempeño de sus funciones.

Por tal situación se quizá modificar la fracción II y elimi-- nar la subordinación que tenían los Municipios de las Entidades Federativas, para sustituirla por una fracción que señalara con toda claridad los ingresos que percibirán los Municipios.

La actual fracción IV, del artículo 115 Constitucional, en su primer párrafo, lo establece al señalar:

"ART.- 115. ...

...

IV.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor..." (1)

Los Municipios se han visto en la imposibilidad de satisfacer adecuadamente la demanda de sus servicios públicos, de realizar obras de beneficio social e impulsar la actividad económica en su jurisdicción debido a la falta de recursos económicos.

La anterior situación obligo al Municipio a solicitar el apoyo del Gobierno Federal y de las Entidades Federativas, perdiendo así cada vez más, su autonomía. En este sentido, las reformas del artículo 115 Constitucional de 3 de febrero de 1983, otorgan a los Municipios la posibilidad de asegurar sus propios recursos, al delimitar las contribuciones e ingresos que son de competencia municipal.

Para su comprensión haremos un breve estudio de ellos, primeramente, daremos algunos conceptos.

3.1. HACIENDA MUNICIPAL

Para Ernesto Flores Zavala, la Hacienda Pública, "Es el conjunto de bienes que una entidad pública (Federación, Estados, Municipios), posee en un momento dado para la realización de sus atribuciones, así como de las deudas que son a su cargo por el mismo motivo." (2)

Sergio Francisco de la Garza, establece que la voz hacienda tiene su origen en el verbo latino facera, aunque algunos considerán que deriva del árabe "ckásena", que significa cámara del tesoro. Con el adjetivo de pública significa, toda la vida económica de los entes públicos y en sentido estricto hace mención a los ingresos, pertenecientes y gastos de las entidades públicas. (3)

2 Flores Zavala, Ernesto, Elementos de Finanzas Públicas - Mexicanas, los Impuestos, Decimoseptima Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1976, p. 20.

3 De la Garza, Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, Octava edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1978, p. 71.

RendónHuerta Barrera, establece que la "connotación de hacienda, en su acepción más amplia es el conjunto de bienes y medios de producción que permiten el abastecimiento y que integran el haber de una comunidad." (4)

De las definiciones que hemos señalado, podemos establecer que la Hacienda Municipal, son los recursos económicos con que cuenta, para el desempeño de sus funciones.

3.2. FISCO Y ERARIO

El origen de la palabra fisco es del vocablo latino fiscus, que utilizaban los romanos para llamar al tesoro del soberano en contraposición al erario, que era el tesoro del Estado; posteriormente se hizo extensivo el vocablo fisco para comprender el tesoro del Estado. Después se confundieron ambas denominaciones con el nombre de fisco, hasta que en tiempos más modernos se consideraron como sinónimos.

4 Rendon Huerta Barrera, Teresita, Derecho Municipal, Octava edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1985, p. 266.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, señala que fisco, significa "...la parte de la Hacienda Pública que se forma con las contribuciones, impuestos y derechos..." (5)

El Municipio, como entidad jurídica y administrativa, al desarrollar las atribuciones que le marca la ley, contrae obligaciones legales, políticas y sociales; es decir, todos aquellos deberes consignados tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en la de las Entidades Federativas correspondientes, relativos al logro del bienestar colectivo, a la protección de las personas y propiedades.

Para el cumplimiento cabal de las obligaciones antes mencionadas, el Municipio necesita de recursos humanos y materiales, que integren su equipo de trabajo, mismos que le representan un gasto.

⁵ De la Garza, Sergio Francisco, Derecho Financiero, Ob cit., p. 71.

En tal situación, el presupuesto del Municipio deberá estructurarse contemplando el concepto constitucional y las disposiciones de las legislaciones locales, por lo mismo requiere de disposiciones fiscales, que establezcan aportaciones de vecinos, subsídios y financiamientos.

3.3. LOS INGRESOS MUNICIPALES

El artículo 115 Constitucional, establece que la Hacienda Pública de los Municipios se integra de las contribuciones que decreta la Legislatura del Estado a que pertenezcan. Por tanto, la actividad financiera municipal se reduce a recaudar los ingresos y a erogarlos de acuerdo con los presupuestos que aprueban las legislaturas locales.

El Municipio puede obtener, por diferentes medios, los recursos económicos indispensables para su mejor funcionamiento. Por Ley, el Municipio puede obtener dos tipos de ingresos públicos; ordinarios y extraordinarios.

3.3.1. ORDINARIOS

Los ingresos ordinarios municipales, son los que provienen del poder tributario, del derecho de propiedades municipales o del desarrollo de actividades empresariales, recursos que posteriormente serán destinados al pago de gastos operativos; son los provenientes de una fuente normal y periódica como lo es la renta de los contribuyentes.

Estos ingresos constituyen la forma normal y ordinaria de que dispone el Municipio para proveerse de los fondos que necesita para realizar sus fines, acorde con las disposiciones emanadas de la legislatura local; estos ingresos se subdividen en:

3.3.1.1. IMPUESTOS

El Código Fiscal de la Federación en su artículo 2, fracción I, define al impuesto de la siguiente forma "... son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho previstas por la misma..." (6)

Los elementos del impuesto son: el sujeto, el objeto, la -- fuente, la unidad, la base, la cuota, la tasa y la tarifa.

De acuerdo con Flores Zavala, existen dos sujetos en cual-- quier pago de impuestos; el sujeto pasivo y el sujeto activo. El sujeto pasivo es la persona física o moral que tiene la obliga-- ción de pagar el impuesto de acuerdo con las leyes respectivas.-- El sujeto activo en nuestro país lo constituyen la Federación,-- las Entidades Federativas y los Municipios. (7)

El objeto del impuesto es la actividad, cosa o situación -- que la Ley señala como motivo de gravámen, por lo que se le con-- sidera como el hecho generador del crédito fiscal. La fuente del impuesto es el monto de riqueza de una persona moral o física de donde se obtiene lo necesario para la carga impositiva.

7 Flores Zavala, Ernesto . Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Ob. cit., p. 53.

La unidad del impuesto es la parte alícuota monetaria o específica, que se toma en cada una de las leyes impositivas para fijar el impuesto, pudiendo ser unidades como pesas y medidas, cabezas, piezas, etc..

La base del impuesto es el monto gravable sobre el cual se determina la cuantía del impuesto y se calcula de acuerdo con las cuotas o tasas por unidad.

La cuota o impuesto específico se establece generalmente --- cuando la unidad no se expresa en términos monetarios, sino en -- otra medida específica, como cabezas, piezas, etc..

La tasa siempre se expresa en porcentaje y se aplica a unidades monetarias que representan el valor gravable por unidad imponible, por lo que se conoce como impuesto ad-valórem.

La tarifa es el agrupamiento ordenado de las cuotas o tasas de un impuesto. Esta determina si un impuesto es regresivo, proporcional, progresivo o degresivo.

La tarifa regresiva es aquella que decrece mientras la base se incrementa; la progresiva es la que se incrementa cuando la base se incrementa, y la regresiva o decreciente es la que se incrementa, pero en forma menos que proporcional cuando la base se incrementa.

Existen diversas clasificaciones de los impuestos, sin embargo la que a continuación se señala, es la que tiene aplicación al campo municipal.

--- Impuesto Sobre las Personas e Impuesto Sobre las Cosas; la división se hace tomando en cuenta el objeto del impuesto. Los impuestos sobre las personas son poco frecuentes, mientras que los impuestos sobre las cosas son más comunes y pueden gravar la renta, los bienes muebles e inmuebles, el ejercicio de una actividad o profesión, etc., En los impuestos sobre las cosas ubicamos al predial.

--- Impuesto ad-valórem e impuesto específico: es ad-valórem cuando se establece un porcentaje (tasa) sobre el valor de la unidad gravable; mientras que será específico cuando se establezca una cantidad absoluta (cuota) por unidad gravable; aunque suele ocurrir que en la práctica se establezca en forma mixta

--- Impuesto por Administración e Impuesto por Arriendo: la separación se hace tomando en cuenta la institución encargada del cobro. Es por administración cuando el propio ente gubernamental es el encargado de su aplicación y es por arriendo cuando el ente delega, total o parcialmente, a una institución privada, la gestión mediante una retribución.

--- Impuestos Directos e Impuestos Indirectos: Estos impuestos tienen como antecedente la posibilidad de traslación del impuesto. Se considera que un impuesto es directo cuando no es trasladable, mientras que será indirecto cuando se traslada en cualquier dirección, total o parcialmente.

Los impuestos deben respetar los siguientes principios:

- El impuesto constituye una obligación constitucional;
- Todo impuesto debe ser establecido por una Ley;
- La cuota del impuesto debe ser proporcional y equitativa;

- El producto del impuesto debe destinarse a cubrir los gastos públicos; y
- Los habitantes de toda la República deben contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de la Federación, Entidades Federativas y Municipios en que residan.

Estos principios se encuentran establecidos en la fracción IV, del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al señalar:

"ART.- 31. Son obligaciones de los mexicanos:

...

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." (8)

3.3.1.2. DERECHOS

Los derechos son las retribuciones que una instancia gubernamental exige al contribuyente por la prestación de un servicio público o cuando se ha provocado una actividad específica de la administración pública.

El Código Fiscal de la Federación, en su artículo 2, fracción IV, establece: "Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público ..." (9)

En algunos casos, después de los impuestos locales, los derechos representan la segunda fuente de los ingresos propios del Municipio; mientras que en otros los derechos se ubican hasta en primer lugar en relación con los impuestos municipales.

La diferencia fundamental entre un derecho y un impuesto, - es que el primero tiene una contraprestación directa para el público consumidor y el segundo no recibe esa contraprestación inmediata. Los derechos se pagan por servicios inherentes al Estado y que generalmente no tienen atractivo para el sector privado o no es conveniente entregarlos a este sector.

El uso de los derechos es de los capítulos financieros que -- deben tener mayor aplicación en el campo municipal, ya que existe una relación estrecha entre los servicios de estos gobiernos y -- sus comunidades. También se puede evidenciar que los derechos co-- rrectamente aplicados son más justos que los impuestos, ya que --- existe mayor relación entre el pago y el servicio prestado.

Dentro del campo de los derechos se agrupan los ingresos pro-- venientes de los servicios públicos municipales fundamentales. En-- tre los derechos principales encontramos los siguientes: agua po-- table, drenaje, obras públicas, mercados, panteones, rastros, ex-- pedición de licencias mercantiles e industriales, certificaciones y expediciones de copias de documentos oficiales, constancias y le-- galizaciones, registro civil, licencias de construcción, alineam-- mientos y números oficiales, pavimentación, estacionamientos, etc.

Se ha visto que el renglón de las licencias comerciales e -- industriales es uno de los rubros de los derechos que mayores in-- gresos deja a los gobiernos municipales. Las licencias o patentes de industria y comercio se gravan porque los negocios requieren -- obtener un permiso del Municipio correspondiente para operar en -- la jurisdicción municipal.

Existen licencias de funcionamiento que son exclusivas para cubrir el costo de la supervisión del negocio o licencias que -- producen ingresos extras. Un ejemplo del primer caso podría ser el uso de los derechos de licencias de restaurantes, destinadas a financiar el costo de la supervisión de las instalaciones sanitarias; en el segundo caso, las licencias para el expendio de -- bebidas alcohólicas dejan recursos que sobrepasan el costo de la supervisión, para desincentivar el consumo de bebidas embriagantes y para darles mayores recursos a los Municipios.

La dotación de agua potable es otro de los rubros de los -- derechos que mayores recursos les deja a los Municipios. El pago por el servicio de agua potable se hace en relación directa al -- consumo de ese líquido.

El registro civil es uno de los servicios administrativos -- típicos que presta el Municipio a su población. Los derechos que se cobran por las actas de nacimiento, defunción y matrimonio -- constituyen recursos fundamentales con que cuentan los gobiernos municipales. Además que los registros de la ciudadanía permiten contar con datos más certeros para la planeación de las actividades económicas y sociales.

A raíz de las reformas al artículo 115 Constitucional los Municipios tienen posibilidad de incrementar sus ingresos, vía derechos de licencias para construcción en todos sus tipos, ya que estas son funciones municipales.

3.3.1.3. CONTRIBUCIONES ESPECIALES DE MEJORAS

Las contribuciones especiales de mejoras son la prestación que los particulares pagan obligatoriamente al Estado como contribución a los gastos que ocasionará la realización de una obra o servicio de interés general y que los benefició o beneficia en forma específica.

La fracción III, del artículo 2º del Código Fiscal de la Federación define así: "Contribuciones de mejoras son las establecidas en la Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas." (10)

De esta forma podemos ver, que la contribución especial se utiliza para cubrir los servicios u obras de carácter general divisible y que benefician a toda la colectividad, pero que en forma específica favorecen a determinados individuos, por ejemplo: ampliación y pavimentación de calles y avenidas, mejoramiento del alumbrado público, parques y jardines, etc.

Existen dos formas por las cuales la Hacienda o Tesorería Municipal puede absorber de los individuos beneficiados parte o el total del costo de la obra de mejoramiento público:

- A través de una disposición legal del derecho fiscal, y
- Por medio de la colaboración voluntaria, que se puede dar con la aceptación de un convenio o otro documento similar.

Una de las ventajas principales del uso de las contribuciones especiales de mejoras, consiste en que se puede aplicar el cargo a instituciones como universidades, asociaciones religiosas y de caridad (normalmente exentas de pago). Las contribuciones especiales se acostumbran aplicar a todas las propiedades beneficiadas, sin miramientos de propietarios o de su carácter de uso.

La analogía que tiene la contribución especial de mejoras - con los impuestos y con los derechos es que nacen del derecho público. La única característica común que tiene la contribución especial de mejoras y los impuestos es que ambos se recaudan en forma coactiva.

Mencionaremos algunas diferencias que existen entre los impuestos y las contribuciones especiales de mejoras:

--- El pago de impuestos no tiene relación alguna con ningún beneficio en particular, mientras la contribución especial de mejoras sí guarda una relación íntima con el beneficio individual que resulta de la construcción de una obra pública.

--- La falta de relación entre el pago de los impuestos y los beneficios que recibe el contribuyente.

--- En la aplicación de los impuestos se utiliza para análisis económico, la teoría de la capacidad de pago y del sacrificio, mientras que la contribución especial de mejoras se explica por medio de la teoría del beneficio.

--- Los impuestos se cobran independientemente y las contribuciones de mejoras solamente por un tiempo y monto determinado.

--- Desde la perspectiva del contribuyente, es criterio generalizado considerar el pago de impuestos como un gasto y el pago de la contribuyente especial de mejoras como una inversión.

--- El impuesto se puede gravar con una tarifa progresiva o regresiva, en cambio la contribución especial de mejoras se grava con una tarifa proporcional o excepcionalmente de cuota fija.

Un efecto que traería la contribución especial de mejoras sobre el impuesto predial, podría ser el siguiente: el individuo al hacer su aportación de la contribución especial de mejoras hará que su bien inmueble suba de precio, con lo cual el gobierno municipal saldrá beneficiado, si contase con un sistema de registro catastral actualizado en forma permanente.

La diferencia sustancial entre los derechos y las contribuciones especiales de mejoras, radica en que los primeros se cobran indefinidamente durante el tiempo que los usuarios voluntaria o coactivamente, utilicen el servicio; mientras que la segunda se paga una sola vez o en cuotas que no tienen relación con el uso de la obra.

3.3.1.4. PRODUCTOS

A los productos municipales en algunos países se les conoce como recursos originarios.

El Código Fiscal de la Federación, en el tercer párrafo del artículo 3, establece: "Son productos las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado." (11)

Los productos representan una fuente considerable de ingresos para el gobierno general y en mejor medida para los gobiernos estatales. En el campo de los ingresos municipales, el renglón de los productos había sido descuidado y esto es originado porque la participación del gobierno municipal dentro de la actividad económica local es casi nula.

Con la debida interpretación del artículo 25 Constitucional, se deja ver que el Estado es el rector y promotor del desarrollo económico y social, y tomando en cuenta que el Municipio es parte fundamental de éste, y con la posible operación de empresas públicas municipales seguramente el renglón de los productos incrementará su porcentaje en relación a los recursos municipales.

No existe semejanza alguna de los productos con los impuestos y con las contribuciones especiales de mejoras, ya que los primeros son regulados por el derecho privado y los segundos por el derecho público. Entre los productos y los derechos existe -- la similitud, en cierta forma, de que ambos se pagan cuando se usa voluntariamente el servicio y el beneficio de éstos es divisible.

La diferencia entre productos y derechos consiste, en que - en los primeros el consumidor puede acudir a empresas privadas; - mientras que en servicios recibidos por los derechos, solamente - los puede dotar la parte pública.

3.3.1.5. APROVECHAMIENTOS

El artículo 3º en su primer párrafo del Código Fiscal de - la Federación establece: "Son aprovechamientos los ingresos que - percibe el Estado por funciones de derechos públicos distintos - de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamien - tos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las - empresas de participación estatal." (12)

De esta manera, la definición del Código Fiscal de la Federa - ción sobre aprovechamientos nos da dos elementos fundamentales - de juicio.

- Que pertenecen al derecho público, y
- Que no son contribuciones.

La Ley de Ingresos Municipales del Estado de México, nos permite una comprensión mejor de los componentes del aprovechamiento municipal. Dicha ley menciona como aprovechamientos; las multas, recargos, reintegros, indemnización por daños a bienes municipales, ingresos de administración derivados de la recaudación de gravámenes federales y gastos de ejecución por notificaciones.

A los aprovechamientos, también se les conoce como los ingresos accesorios, que participan de la misma naturaleza de las contribuciones o derechos que le dan origen.

Así el propio Código Fiscal de la Federación, en el segundo párrafo del artículo 3º, establece: "Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el antepenúltimo párrafo del artículo 21 de éste Código, que se apliquen en relación con aprovechamientos, son accesorios de éstos y participan de su naturaleza." (13)

Los recargos se dan por cargos extemporáneos de acuerdo a lo que marca la Ley de Ingresos del año, sin que excedan del 100% de las deudas.

Los reintegros son los ingresos que resultan a favor del -
erario municipal, a consecuencia de los reembolsos de cantidades
que después de ser autorizadas no han sido gastadas en su objeto
o por los reembolsos que haga el público que utiliza los servi-
cios públicos o administrativos que proporciona el Municipio.

La indemnización por daños a bienes municipales, se da en -
el momento en que algún ciudadano, por accidente o con premedita-
ción, causa daños o destrozos a los bienes municipales, por los-
cuales tiene que resarcir una cantidad.

Los ingresos de administración derivados de la recaudación-
de gravámenes federales se dan de acuerdo con los convenios que-
se celebren al respecto entre autoridades federales y estatales.

Los gastos de ejecución por notificaciones son las cantida-
des cobradas de más, cuando el crédito fiscal no fue cubierto en
su momento y se tuvo que llegar al procedimiento administrativo-
de ejecución fiscal.

La coincidencia entre las figuras contributivas de impuestos, derechos, contribuciones especiales de mejoras y los aprovechamientos se da porque ambas se apegan al derecho público. La diferencia es que los aprovechamientos se dan como castigo por no pagar a tiempo o por infringir los reglamentos Federales, Es tates o Municipales.

Con las reformas al artículo 115 Constitucional, se establece que los aprovechamientos ocasionados por la falta de pago en la venta, fraccionamiento y traslado de dominio de la propiedad inmobiliaria se canalizarán a la Hacienda Municipal.

3.3.1.6. PARTICIPACIONES

Las participaciones son los ingresos que reciben los Municipios por disposición de la Ley de Coordinación Fiscal y por disposiciones de las Leyes Fiscales de los Estados.

Las participaciones son los recursos financieros que obtienen las Entidades Federativas y Municipios como resultado de compartir la recaudación de impuestos Federales.

No es posible estudiar la imposición a nivel municipal en forma aislada del sistema tributario nacional, dado que los impuestos de mayor rendimiento están adjudicados al gobierno Federal. Esto le permite contar con una herramienta fundamental, en la utilización de los impuestos como instrumento primordial de la política fiscal.

En nuestro país, el impuesto al valor agregado, el impuesto sobre la renta, el impuesto sobre la producción y comercialización de los artículos derivados del petróleo y los aranceles constituyen los instrumentos fundamentales de la política fiscal impositiva del gobierno federal.

El hecho de que el gobierno federal tenga a su alcance más instrumentos de política fiscal para recaudar los instrumentos a nivel nacional, no significa que tenga la responsabilidad de gastar todo lo que recauda. Una parte de esos recursos debe ser transferida alos gobiernos municipales para que éstos puedan cumplir con sus finalidades.

De esta manera, las personas encargadas de administrar los recursos de los tres ámbitos de gobierno, Federación, Entidades Federativas y Municipios, deben reconocer que las participaciones federales no son un subsidio denigrante ni una concesión graciosa o voluntaria, sino que forma parte del sistema impositivo nacional.

Para la mejor aplicación de la política fiscal, se hace necesario que los diferentes niveles de gobierno cuenten con sistemas de coordinación para gravar correctamente el objeto del impuesto y no perjudicar de esta manera a la población que realiza sus contribuciones.

Es necesario que tengamos clara la diferencia que existe -- entre las participaciones en los impuestos y los subsidios. Las participaciones son las asignaciones que se hacen a las localidades, en nuestro país las reciben las Entidades Federativas, de una porción de la producción de un determinado impuesto a nivel nacional, mientras los subsidios se fijan para un propósito específico. Así los subsidios, aunque no siempre suele ocurrir, se fijan para una función específica, en tanto que las participaciones se aplican para cualquier propósito de orden público y no debe existir indicación sobre la forma de gastarse.

3.3.2. EXTRAORDINARIOS

Francisco de la Garza define los ingresos extraordinarios, como "aquellos que p~~ro~~ducen sólo cuando circunstancias anormales colocan al Estado frente a necesidades imprevistas que lo obligan a erogaciones extraordinarias, como sucede en casos de guerra, epidemia, catástrofe, déficit, etc." (14)

Los ingresos extraordinarios municipales son contribuciones y/o aportaciones de vecinos para realizar obras públicas. En algunos Estados de la República y Municipios existen disposiciones legales, que bajo ciertas condiciones facultan a la autoridad para que fijen contribuciones necesarias en la ejecución de obras públicas de interés general, y leyes que establecen que los beneficiados con dichas obras deberán cubrir su costo.

A diferencia de las contribuciones, que son de carácter obligatorio, las aportaciones para obras públicas son de carácter voluntario, debiendo existir un convenio entre cada uno de los beneficiados de la obra y la autoridad, recomendándose la firma de documentos, donde quede asentada la "aportación" a fin de que en el plazo convenido el municipio tenga posibilidad de recuperar el importe previamente convenido.

Entre los ingresos extraordinarios municipales podemos ubicar dos grandes figuras, que son:

3.3.2.1. SUBSIDIOS CONDICIONALES E INCONDICIONALES

Los subsidios también conocidos como transferencias, son -- recursos que la federación o los gobiernos de los estados ponen a disposición de los municipios para complementar los recursos y patrimonio de estos, a fin de coadyuvar al cumplimiento de sus -- responsabilidades legales.

Se denominan condicionales, cuando se establece el destino que se les debe dar a los recursos, por ejemplo, los fondos destinados para la construcción de sistemas de agua potable o de camino de mano de obra.

Son incondicionales cuando los recursos que se entregan a -- las autoridades municipales no tienen destino específico y pueden ser utilizados tanto para gasto corriente, como para pago de pasivos o inversiones en obras públicas.

Los subsidios, aparte de hacer crecer los ingresos municipales, también pueden estimular a los Ayuntamientos para que realicen actividades determinadas e inducirlos a que mejoren los servicios públicos municipales en que los gobiernos federal y estatales tienen especial interés.

3.3.2.2. DEUDA PUBLICA MUNICIPAL

Es necesario hacer la distinción de tres términos que con frecuencia se suelen confundir: crédito, empréstito y deuda pública.

El crédito público, significa confianza en el cumplimiento de las obligaciones que contrae un ente público con otro o con una institución privada. Teóricamente el crédito está ligado a la capacidad de pago, siendo éste por naturaleza voluntario y sin garantía material. Cuando se rompe con estas dos características se desvirtúa la esencia del crédito.

El empréstito público consiste en el uso que hace del crédito otorgado una entidad pública, generándose con él una obligación de pago. Se considera al empréstito como el acto intermedio entre el crédito y la deuda. A través del empréstito, el ente público obtiene ingresos extraordinarios contra la promesa de pago del capital y de los intereses que se estipulen en el convenio.

La deuda pública es el conjunto de obligaciones de una entidad pública en un momento dado. A estas obligaciones se les conoce también con el nombre de "circulación" o "tenencia" de la deuda. Las obligaciones están constituidas por bonos, valores, títulos u otra clase de documentos de crédito.

La deuda pública adquiere su concretización económica es:-- empréstitos, que son los más comunes; reparación de guerra, utilizadas en épocas pasadas; y por asumir obligaciones de los particulares.

Los tipos de deuda pública que consideramos importantes son:

--- Por su nacionalización: interna y externa. La deuda pública interna se da cuando las obligaciones son absorbidas por la propia comunidad y el gobierno las emite; la deuda pública externa es cuando los tenedores de bonos gubernamentales se encuentran en el exterior.

--- Por el período de amortización: a corto, mediano y largo plazo. Para el estudio de los aspectos municipales, serán deudas a corto plazo las que se tengan que pagar en término menor al año, serán de mediano plazo las que se cubrirán entre uno y tres años, y serán a largo plazo las obligaciones a cubrir a más de tres años.

--- Con garantía real o crediticia: será deuda con garantía real si se especifica la fuente de ingresos, por ejemplo el impuesto sobre la renta, y se destina al pago de la amortización; será crediticia cuando las obligaciones son respaldadas únicamente por la confianza depositada en el emisor.

--- Por la forma de emisión: titulada y florante. La deuda titulada es aquella que está representada por títulos, --- mientras que la deuda florante es la que no está constituida por títulos o documentos divisibles.

--- Por su efecto en la actividad económica: reproductiva e improductiva. La deuda reproductiva, llamada también auto liquidable o activa, es aquella que se contraerá para fomentar el desarrollo económico y cuyo pago de amortización e intereses se hacen con recursos provenientes de sus propios rendimientos. Las deudas improductivas, conocidas también como deudas muertas o deudas lastre, son aquellas que se utilizan para cubrir pasivos que no incrementan el ingreso o riqueza nacional, por lo que se toman de los recursos ordinarios las cantidades para hacerle frente a los pagos.

La diferencia fundamental entre los impuestos y la deuda pública consiste en que la recaudación por medio del impuesto representa una reducción compulsiva de los ingresos o del patrimonio de los individuos, mientras que el uso de la deuda pública significa la compra voluntaria de documentos a cambio de ingresos futuros.

C A P I T U L O 4

TRAYECTORIA DEL MUNICIPIO EN MEXICO

4. TRAYECTORIA DEL MUNICIPIO EN MEXICO

4.1. ETAPA PRECORTESIANA

Esta etapa la podemos ubicar dentro de los siguientes parámetros, empieza con el calpulli azteca y termina con la llegada de Hernán Cortés a las costas mexicanas.

El calpulli es el antecedente más remoto que podemos encontrar del Municipio, ya que el grupo de familias que lo integraban, determinó una forma de gobierno; la del concejo, que venía a ser la expresión del poder social, emanado de la alianza de familias-emparentadas. Este concejo se encontraba integrado por los jefes de familias, que eran ancianos, tenían facultades ejecutivas y -- eran designados por elección.

El calpulli era una unidad económica autosuficiente, y una - unidad en la que las familias trabajaban y convivían cotidianamente; tenían sus propios Dioses y festividades religiosas; contaban con un Jefe Militar que cuidaba del orden y con representantes -- comunales designados por la misma colectividad.

Ochoa Campos se refiere al calpulli como "... el sitio ocupado por un linaje, es decir, por un grupo de familias emparentadas por lazos de consanguinidad, cuyo antepasado divino o nagual era el mismo. Por ello cada calpulli tenía un Dios particular, un nombre y una insignia particular y, lo que para nuestro objeto -- tiene mayor significación, un gobierno también particular." (1)

En cuanto a la organización política, el calpulli tenía su propio gobierno que estaba constituido por un concejo de jefes integrado por los hombres más ancianos de cada familia. Dicho concejo designaba a todos los funcionarios del calpulli, quienes desempeñaban los cargos durante toda su vida.

Entre los funcionarios del calpulli se encontraban el teachcuah, en el cual recaía la administración en forma parecida a como la ejercen los alcaldes. Administraban el régimen comunal agrario, el producto de sus tierras, el trabajo de los miembros del calpulli, cuidaban de la conservación del orden, de la impartición de justicia, y del culto a los dioses y antepasados.

1 Ochoa Campos, Moises; La Reforma Municipal, Cuarta Edición Editorial Porrúa, S.A., México, 1985, Pág. 33.

El tecuctli, señor o abuelo, que desempeñaba su cargo por -
elección, en mérito a hechos de guerra, pero sin que se heredase
su investidura, era el jefe militar del calpulli.

Otros funcionarios que tenían a su cargo diversos ramos del
gobierno del calpulli, eran los tequitlaos, encargados concreta-
mente de dirigir el trabajo comunal, los calpizquez recaudadores
del tributo, los sacerdotes y médicos hechiceros, los tlacuilos,
escribanos opintores de jeroglíficos y los topiles que ejercían-
oficios de gendarmería.

Los calpullis, estaban ligados entre sí y a través de sus -
clanes integraban la tribu. La tribu era una liga de calpullis.

El concejo tribal estaba formado por los parientes mayorés-
y los jefes militares de cada calpulli. Este concejo era el que-
elegía por una vida al Tlatoani el que gobernaba a la tribu y el
tlacatecuhtli, el jefe de los hombres o jefe militar.

Así era el estado de organización que guardaba el Municipio
en el México prehispánico cuando a costas mexicanas arribaban --
los conquistadores trayendo consigo la tradición del Municipio -
hispano, creando el 22 de abril de 1519 la Villa Rica de la Vera
Cruz, primer Municipio en América continental.

4.2. CONQUISTA Y COLONIA

Las circunstancias y el carácter aventurero de las exploraciones, de los descubrimientos y de las conquistas, dieron lugar al destrozo progresivo de la organización económico, político y social de los indígenas y dió paso a la instauración de nuevas formas de producción y de organización del gobierno.

Durante la época colonial, la producción económica estuvo siempre sujeta al control de la metrópoli, y es ésta la causa de que las actividades productivas se organizaran en función de factores externos que determinaron la formación de regiones especializadas en la producción de ciertos bienes.

Así las cosas los conquistadores obligaron a los indígenas a construir sus casas y obras públicas en lugares claves del desarrollo político y económico. Junto con la aparición de esas actividades, los españoles instauraron un sistema político que garantizara el sojuzgamiento de los diversos habitantes de las comunidades indígenas.

En el período colonial, el sistema político que rigió en la Nueva España fué, un mecanismo centralpeninsular integrado por el rey, sus secretarios y el Concejo de Indias; un mecanismo central novohispano, constituido por el virrey y la Audiencia; un mecanismo provincial y distrital, formado por los gobernadores y corregidores o alcaldes mayores, y un mecanismo local, compuesto por los cabildos y sus oficiales.

Las distintas instancias políticas tenían atribuciones gubernativas, militares y judiciales. Sin embargo, siempre estuvieron subordinados a las decisiones del Virrey, y éste a su vez dependió del poder central, representado por el Rey de España.

La organización indígena que antecedió a la Conquista fue retomada por los españoles, de tal manera que los jefes de las tribus "tlatocanis" se convirtieron en caciques o señores y su ciudad capital se convirtió en cabecera. Como antes, siguieron recolectando el tributo, con la diferencia de que en vez de entregarlo al Imperio azteca, lo daban a los hispanos.

La conquista provocó cambios substanciales en la sociedad indígena. El sistema de cabeceras y sujetos no fue un cambio nominal; si no que significó la suplantación del poder indígena -- por el poder español.

Así, en todas las cabeceras debía implantarse un cabildo o Ayuntamiento, que esté debía ser la entidad gubernamental más pequeña de la Administración política hispana.

4.2.1. CABILDOS DE INDIGENAS

Durante el proceso de conquista, las organizaciones municipales proliferaron rápidamente, pues la creación de ellas fué la institucionalización del poderío español sobre los pueblos indígenas. En sus inicios, la sociedad novohispana contó con cabildos de españoles y de indios.

El funcionamiento de los cabildos indígenas fué objeto de una doble dependencia, pues estuvieron sometidos tanto a las autoridades -- españolas residentes en la Nueva España como a la autoridad central proveniente de la metrópoli.

Se decidió que los funcionarios de los Ayuntamientos indígenas fueran los que en tiempos anteriores a la Conquista habían sido dirigentes. Estos cabildos sólo debían tener funcionarios indígenas, pues los habitantes de las comunidades no reconocían autoridad en los españoles.

Los funcionarios de los Ayuntamientos tenían diversidad de obligaciones, entre las cuales se pueden destacar como principales la recaudación y entrega de tributos a los españoles, la distribución de mano de obra para construcciones y para tareas agrícolas, de cuyo producto se apoderaban los españoles.

Además del alcalde y del regidor, los Ayuntamientos se formaron por escribanos, quienes se encargaban del registro de todas las actividades de la administración municipal y debían conservar los documentos referentes a tributos, mapas de propiedades territoriales, y acusaciones de indígenas en contra de funcionarios españoles que los explotaban en exceso, etc.

En el siglo XVI se estableció el pago de salarios para los funcionarios de los Ayuntamientos y, en general, para todo aquél que fungiera como agente de la administración política novohispana, con el fin de estimular su actividad pública y de contrarrestar el afán de los españoles en la explotación del trabajo indígena.

Sin embargo, la imposición de una diversidad de instituciones y de funcionarios españoles, así como la fusión de la población española e indígena, provocaron la disolución de los cabildos indígenas. Estos no pudieron subsistir debido a la intervención de las autoridades españolas que desplazaron a los dirigentes indígenas que gozaban de cierto poder y aceptación entre la población y, que por tanto, no eran convenientes a los intereses colonizadores.

Es así, que el cabildo indígena sufrió, un debilitamiento extremo que manifestó el aniquilamiento de la organización política, económica y social de los indígenas.

4.2.2. CABILDOS DE ESPAÑOLES (1519 - 1767)

En los primeros años de la conquista, los cabildos de españoles gozaron de cierta independencia en relación a la Metrópoli. Por un lado el escaso número de funcionarios públicos que representaban directamente a la Corona de España y, por otro, el poder con el que contaban los conquistadores por ser los responsables directos de las expediciones en tierras novohispanas, estos fueron hechos que permitieron la existencia, por un tiempo, de la autonomía municipal.

La autonomía se expresó mediante la existencia de cabildos abiertos y juntas de procuradores, cuya realización fue un indicador de la movilización conjunta del sector español para resolver problemas comunes. En los primeros diez años de la Conquista, se celebraron cabildos abiertos que consistían en la reunión de diversos vecinos y funcionarios del Ayuntamiento para discutir asuntos referentes a la población indígena, a la creación de leyes y a los problemas administrativos de las localidades.

A los cabildos abiertos, generalmente acudían vecinos previamente invitados, quienes eran personas ligadas directamente con el proceso de conquista. Así, se les pidió a encomenderos, religiosos, militares y recolectores de tributos que acudieran a las sesiones. Sin embargo, las discusiones aquí vertidas no tenían carácter resolutivo, pues eran los cabildos cerrados los que tenían dicha facultad.

Por lo que se refiere al método de elección de los cabildos españoles, se notan algunas variaciones. Inicialmente, los jefes de las expediciones fueron electos por sus compañeros, o bien se autonombraban representantes del Ayuntamiento.

En efecto, para su designación se organizaba la municipalidad mediante una elección popular, pero el nombramiento por el conquistador era el método normal y más usual. Al término de su cargo, que era de un año, los funcionarios de los cabildos nombraban a sus sucesores. Estos no podían reelegirse, hasta que no hubiese transcurrido un año después del término de su servicio. Sin embargo en la práctica esta disposición no se acataba, pues los miembros de las familias emparentadas entre sí se alternaban los cargos y mantenían un poder oligárquico.

Otra forma de designación de funcionarios fué la venta de - cargos municipales por órdenes de la Corona española. A mediados del siglo XVI Felipe II dispuso que los cargos municipales se -- vendieran, hecho que se convirtió en un medio de enriquecimiento del rey y de los propios funcionarios, pues los oficios concejiles de las distintas ciudades pasaron a manos de las familias más acaudaladas.

Un método de elección fué la designación de regidores a perpetuidad por la Corona Española. Estos funcionarios coexistieron con los que se designaban anualmente, interviniendo en las decisiones del Ayuntamiento.

Las funciones que debían desempeñar los cabildos eran las - siguientes: ejecución de la justicia, realizada por los alcaldes ordinarios, y administración municipal, que estaba a cargo de -- los regidores. Los alcaldes tomaban parte en los juicios civiles y criminales; el cabildo fué un tribunal de apelación aún de las propias decisiones de los alcaldes. Sin embargo, la Corona mandó, constantemente, a jueces especiales que limitaron las decisiones de los funcionarios municipales.

Por lo que respecta a los asuntos administrativos, el Municipio debía encargarse del adorno de la ciudad, del mejoramiento de las obras pùblicas, de la reglamentación de asuntos económicos, tales como la fijación de precios de productos y salarios, de la recaudación de tributos locales, de la inspección de cárceles y hospitales de la administración de los terrenos pùblicos y de la vigilancia de la moral pùblica; asimismo, el Municipio era la autoridad competente para reglamentar las actividades de los talleres artesanales.

Importante fue la función de los Ayuntamientos en materia de la distribución de la producción y de regulación de los precios, mediante dos instituciones municipales; los pùsitos y las alhùndigas. La función de los pùsitos consistía en suministrar grano barato y abundante especialmente a los indios y españoles pobres. La función de las alhùndigas consistía en evitar el libre comercio de grano, desplazando de esta manera todo tipo de intermediarios en la comercialización de esos productos.

La fuente de ingresos de los cabildos se constituyeron principalmente por dos ramos: los propios y los arbitrios. Los propios provenían del arrendamiento o administración directa de tierras y edificios. Los arbitrios eran impuestos cobrados por negocios mercantiles y oficios principalmente. No obstante, los ingresos obtenidos por estas vías fueron deficientes. La forma más eficaz de obtener recursos fue por medio de la recolección de -- tributos.

4.2.3. EL MUNICIPIO BAJO EL SISTEMA DE INTENDENCIAS

A fines del siglo XVIII, la política de España ejercida en sus colonias cambió de rumbo, dando paso a un nuevo tipo de centralismo basado en el modelo de administración francés. Este modelo confería al Estado el carácter de poder único frente a instituciones como la iglesia, las distintas entidades gubernamentales y los diversos funcionarios públicos.

En 1786 se estableció la Ordenanza de Intendentes en la Nueva España, lo cual se vino a centralizar más el poder y a minimizar la importancia del Municipio. Los intendentes reemplazaron a los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores; respetaban el derecho a elegir al alcalde ordinario, pero intervenían presidiendo los cabildos, monopolizando las funciones administrativas ya centralizadas por la Junta Superior de la Real Hacienda y aprobando las ordenanzas para el buen gobierno que redactaban los ayuntamientos.

Los tres siglos de la Colonia se caracterizaron por el combate al Municipio; el sistema institucional de duplicidades competenciales y procedimientos, la proliferación de instancias y la introducción de obscuridades burocráticas, contribuyeron al entorpecimiento de la vida Municipal y a la pérdida de los cabildos; - la venta o arrendamiento de los cargos concejiles.

4.3. LOS CABILDOS PRECURSORES DE LA INDEPENDENCIA

Los cabildos en México en alguna forma adoptaron los usos y costumbres de los cabildos de España, sin que esto significara que los Municipios de la Colonia no consiguieran sus propias -- prácticas y costumbres, pues prueba de ello es el hecho de la -- existencia de auténticos Municipios castizos y de Municipios de Indios.

Otro hecho importante que dió un carácter castizo al Municipio urbano, fué la decisiva influencia de la población criolla en los Ayuntamientos que con el trascurso del tiempo se fué apoderando de los puestos municipales y empezó a promulgarse en contra de la concentración del poder y la riqueza detentada por los peninsulares.

Así los Ayuntamientos llegaron a constituir el reducto del partido criollo. De esa manera al iniciarse en 1808 el movimiento de independencia, los cuerpos municipales, especialmente en la provincia de México, fueron el centro de esa idea política.

Las abdicaciones de Carlos VI y su hijo Fernando VII, ante la invasión napoleónica, de hecho y de derecho significaban la anulación del Gobierno Real Metropolitano. Dos bandos se formaron, uno de ellos, el de los españoles peninsulares, deseosos de conservar sus privilegios, que maniobrarón para continuar -- con su dominación.

El de los criollos, que luchó porque la Nueva España obtuviese su soberanía y la ejerciera a través de sus órganos representativos. Fué así como Francisco Primo de Verdad, síndico del Ayuntamiento de la Ciudad de México, habló por primera vez de la Nación para asumir su soberanía. "La soberanía residega la Nación representada en todo el reino y las clases que lo forman y más particularidad, en los Tribunales Superiores que lo gobiernan, y administran justicia, y en los cuerpos que llevan la voz pública los cuales lo conservarán y sostendrán con energía."(2)

2 Ochoa Campos, Maisés, Derecho Municipal, Ob. cit., p. 210.

Ochoa Campos, comenta sobre éste hecho al establecer: "... - por primera vez, se escuchaba la reclamación nacional. Y esa voz - la levantaba el Ayuntamiento, en actitud que si por una parte fué insóluta y valiente, por la otra nada debía extrañar, puesto que - a las municipalidades hispanoamericanas, el principio de soberanía les venía de herencia, desde las épocas de esplendor del sistema municipal castellano." (3)

El reducto del partido español tuvo su asiento en la audiencia, en el arzobispado, en la inquisición y en el comercio que controlaban los peninsulares, los criollos utilizaron a los ayuntamientos como tribuna y contarón con la benevolencia del Virrey de Iturrigaray, deseoso de prolongar su mando.

Los peninsulares temían que el Virrey abusara de su poder, por encontrarse éste, dueño de la situación ante la inexistencia de autoridades en España. Los criollos aprovecharón la ocasión - para plantear la necesidad de un gobierno provisional y con ello pusieron las bases del ideal de la autonomía de la Colonia. El Ayuntamiento de la Ciudad de México adoptó el papel de líder del partido, criollo, al que los españoles acusarón de conspirar en favor de la Independencia.

En 1808 se puede percibir como los cabildos municipales o -- Ayuntamientos recobran su significación política, haciéndose in-- térpretes de los anhelos generales de la Nueva España. Se volvie ron a celebrar cabildos abiertos, a los que asistieron gran nú mero de habitantes de diversas regiones. Propusieron los cabildos algunas modificaciones en la estructura socioeconómica de la Colo nia y demandaron reformas consideradas en ese momento como un re medio a sus necesidades más imperiosas, tales como la supresión - de tributos.

Así, la institución municipal se convirtió en núcleo del des contento popular y devino la cuna del nacionalismo mexicano y del movimiento de independencia.

Fue en esta época, que los precios de los productos agríco las destinados a la alimentación registrarón su máximo aumento.

4.4. EL MUNICIPIO Y LA CONSTITUCION DE CADIZ

Mientras se desarrollaba en la Nueva España el movimiento de Independencia, en la Península de la República, la Constitución de Cadiz de 1812 expedida por las Cortes Españolas, representa el último intento legislativo para transformar el régimen municipal de la metrópoli y de sus colonias.

Esta Constitución hizo resurgir la institución municipal, ya que señalaba el sistema de elección popular directa, la renovación cada año y la no reelección de los funcionarios municipales. Por lo que pasó de un noble intento por unificar el régimen municipal, al negativo precedente del régimen centralista, al que quedarán sometidos los ayuntamientos a través de los jefes políticos.

La Constitución de Cadiz al introducir las jefaturas políticas copió el sistema francés, en el que se interceptaron las relaciones entre la vida local y la autoridad central, mediante una autoridad intermedia, colocada sobre el Ayuntamiento y bajo la dependencia del gobierno.

La Constitución de Cadiz provocó cambios muy importantes dentro de la Colonia.

4.5. CONSTITUCION DE APATZINGAN

El Decreto Constitucional para la América Mexicana, expedida en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, no presenta ninguna innovación en materia municipal, ya que conservó el estado de las cosas que imperaban en aquella época en lo que se refiere al régimen municipal, al declarar en su artículo 211, que mientras la soberanía de la Nación forma el cuerpo de Leyes que han de sustituir a las antiguas, permanecerán estas en todo su vigor a excepción de las que por el presente y otros decretos anteriores se hayan derogado y las que en adelante se deroguen.

Este ordenamiento legal tiene importancia para el estudio del régimen municipal, al indicar en el capítulo XVI, artículo 208: "En los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernadores y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema;..." (4)

4 Citado por, Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México, 1808-1991, Decimosexta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1991, pag. 53.

4.6. PLAN DE IGUALA Y TRATADOS DE CORDOVA

Durante este periodo, encontramos que ni en el México Independiente, ni en el Plan de Iguala, ni en los Tratados de Córdoba hacen referencies especial al Municipio. El Plan de Iguala dejó subsistente los ayuntamientos bajo el control de los jefes políticos según la Constitución de Cadiz.

Consumada la Independencia, el Congreso Constituyente, por Decreto del 26 de febrero de 1822, conformó como la había hecho el Plan de Iguala, a todas las autoridades civiles y militares obligándolas a jurar sujeción a las Bases Constitucionales.

En el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, no sucedió lo mismo, ya que en el numeral XIII, se establecía -- que la elección de Ayuntamientos, para el año de 1823, se debería hacer en los términos establecidos para tal efecto en el Decreto de la Junta Nacional Constituyente.

Además del numeral anterior del 91 al 94 del Reglamento provisional Político, se describía la forma de funcionamientos de los jefes Políticos y alcaldes, regidores y síndicos. En todas estas disposiciones, no se llegó a modificar la estructura del Municipio.

4.7. ACTA CONSTITUTIVA Y CONSTITUCION DE 1824

Dentro de éste ordenamiento jurídico se establece por primera vez, en forma concreta y ordenada, la organización política de nuestro País. En razón de que en el artículo 4º se declara que - "la Nación Mexicana adoptará para su gobierno, la forma de república, representativa, popular y federal." (5)

El Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de -- 1824 y la Constitución Federal del 4 de octubre del propio año, -- habrán defijar la organización política y administrativa del país la libertad de los Estados para adoptar todas las medidas relativas a su régimen interior, con la salvedad de que no se opusieran a está Constitución ni al Acta Constitutiva.

El hecho de que ni el Acta Constitutiva, ni en la Constitución Federal de 1824 hicieran referencia a los Municipios, se -- debió, por que en ambos documentos se optó por el sistema federal, de ahí que se considerará como materia del régimen interior de los Estados la regulación del modo en que habían de operar los -- Municipios.

5 Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México, Ob. cit, p. 168.

4.8. CONSTITUCION DE 1836

El Centralismo fué sancionado como forma de Estado por las llamadas Bases Constitucionales del 23 de octubre de 1835, que dividieron el territorio de la República en Departamentos, y éstos en Distritos, los que a su vez serían integrados por Partidos.

A la Constitución del 29 de diciembre de 1836, se le denominó las Siete Leyes. Fue la Sexta Ley Constitucional la que consagró, como constitucionales a los Ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de departamentos, en los puertos cuya población llegará a 4,000 habitantes y en los pueblos de más de 8,000. Los alcaldes ejercían las funciones de jueces conciliadores, en materia civil, practicaban las primeras diligencias, en materia penal y cuidaban de la tranquilidad y el orden, con sujeción en esto a los prefectos y autoridades superiores.

Los cargos municipales conservaron su carácter de concejiles y los alcaldes, el derecho de presidir los cabildos.

Esta sexta ley en sus artículos del 22 al 26 detallan el régimen municipal. El artículo 22 se refiere a la composición de los Ayuntamientos según el número de población. El artículo 23 se refiere a la forma de elección de alcaldes, síndicos y regidores que será popular. El 24 hace referencia a los requisitos para ser miembro del Ayuntamiento. El artículo 25 menciona las funciones de los Ayuntamientos como son las de policía, salubridad, obras y servicios públicos. El artículo 26 señala las funciones de los alcaldes entre las que destacan el oficio de conciliador, así como el de velar por la tranquilidad y el orden público. (6)

A pesar de todas las características que tenía el Municipio, aún no era posible concebirlo como un organismo autónomo, por la existencia de funcionarios intermedios a los cuales se les daba el nombre de prefectos y subprefectos, y sobre los cuales recaía el poder político.

6 Cfr. Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México, Ob., cit., p.p. 243 y 244.

4.9. BASES ORGANICAS DE 1843

En el año de 1843, una Junta Nacional Legislativa nombrada por Santa Anna, expidió una nueva Constitución Centralista a la que se le dió el nombre de Bases de la Organización Política de República Mexicana. El artículo 4º se ocupó del régimen municipal estableciendo que el territorio de la República se dividiría en departamentos y éstos en distritos, partidos y municipalidades.

Los departamentos eran regidos por gobernadores nombrados por el Presidente, los distritos fueron administrados por funcionarios centrales que eran los perfectos; los partidos se administraban por los subperfectos y las municipalidades, por los respectivos ayuntamientos.

En 1847 se restableció el Federalismo, el cual reinstaura a su vez, con carácter transitorio la vigencia de la Constitución de 1824. Emanado del Plan de la Ciudadela el 4 de agosto de 1846, el nuevo régimen federal se rige por la Carta Constitucional del 24. Los Estados constituyeron a los Departamentos. El Distrito Federal y los ayuntamientos volvieron a funcionar, pero no fue suprimida la institución de las prefecturas.

La segunda República Federal cayó bajo la forma de gobierno personal de Santa Anna, quien desde luego, reimplantó las Bases Organicas de la última República Centralista.

Pocos cambios se registrarón en la vida institucional de los Municipios durante éste período. La lucha por México se centraba entre dos bandos o tendencias. Una de estas la centralista era -- auspiciada por los conservadores que querían ayuntamientos no --- electivos.

Otra tendencia, de carácter federalista eran auspiciada por los liberales que deseaban ayuntamientos de elección popular, en su régimen descentralizado integrado por Estados Libres y soberanos. En ambos casos se reconocía por igual a la institución de las prefecturas.

4.10. EL MUNICIPIO EN LA REFORMA

El 25 de junio de 1856 se dictó la Ley de Desamortización de Fincas Rusticas y Urbanas propiedad de Corporaciones Civiles y Religiosas. La desamortización incluía los bienes de todas las mannos muertas, entre ellos se encontraban los de los municipios y las comunidades indígenas. Se excluían de la desamortización los bienes destinados exclusivamente a servicios públicos. Esta Ley se conoce como la Ley Lerdo y su contenido fue incorporado a la Constitución de 1857 en el artículo 27.

En el artículo 27 se modificó la frase que aludía a la posibilidad de los ayuntamientos de ser propietarios, pues se ordenaba que sólo "... los edificios destinados inmediatamente al servicio y sujeto de la institución podrían pertenecer a los ayuntamientos." (7)

A pesar de que la Carta Política de 1857 instituyó en el artículo 40 la forma de organización de México, basada en un régimen representativo, democrático y federal; el municipio no fue contemplado más que a excepción, como una institución propia del distrito.

Lo notable es que no se hacía mención expresa de la institución de los municipios, aunque sí se le otorgaban facultades a los estados para organizar todo lo concerniente a su régimen interior, de acuerdo a lo estatuido por la propia Constitución.

Por lo tanto, la organización política local deriva de la Reforma no fue materia de demodificaciones sustanciales, sino que sólo recibió una nueva reglamentación de las prefecturas, señalándose que en cada partido debía haber un prefecto en calidad de presidente nato de los ayuntamientos de su jurisdicción y con las atribuciones de jefe de policía. Estas facultades con el tiempo fueron desmesuradas. Durante el corto período del Imperio de Maximiliano, a las prefecturas se les añadió el título de Imperiales. por el Estatuto Provisional del Imperio, el territorio del país quedó dividido en departamentos, cada departamento en distritos y cada distrito en municipalidades.

La Reforma y el Imperio, no dejaron de servirse del régimen de las prefecturas. Lo que en un tiempo pareció una institución a tono con la época, pasado el tiempo se fue convirtiendo en un instrumento de centralismo político. Las prefecturas no modernizaron como se esperaba, la administración municipal.

4.11. EL REGIMEN MUNICIPAL EN EL PORFIRIATO

Durante los treinta años que tuvo el poder en sus manos el General Porfirio Díaz, el régimen de las jefaturas políticas ahogó por completo la vida municipal. A pesar de que en sus planes de la Noria y de Tuxtepec abogaba por el fortalecimiento municipal, lo que se analizó durante su gobierno fue acentuar la centralización y borrar todo rastro de autonomía municipal. Por ello agrupó los ayuntamientos en divisiones administrativas superiores que recibieron los nombres de partidos, distrito, prefectura o cantón.

Las jefaturas políticas tuvieron las siguientes características generales:

- Representar un tipo de autoridad intermedia entre el gobierno del Estado y los Ayuntamientos.
- Estar sujetas a la voluntad de los gobernadores.
- Centralizar y controlar toda actividad municipal.
- Ser de carácter distrital y residir en las cabeceras de distrito o de partido, controlando a los ayuntamientos de su circunscripción.

" Los vicios de esta institución fueron comunes: suprimir - toda manifestación democrática y cívica de la ciudadanía; cometer atropellos y abusos que llegaron a lindar con lo criminal. En --- cuanto a su forma institucional, las jefaturas políticas se vie-- ron matizadas por algunos rasgos particulares que les imprimieron las contribuciones locales."(8)

El sistema de las prefecturas políticas no fue uniforme en todo el país, sino que adquirió perfiles diversos conservando su característica general en cuanto autoridad inmediata entre los - ayuntamientos del Estado.

Los prefectos políticos fueron de los personajes más odiosos durante el porfiriato, porque solamente eran instrumentos negativos de los gobernadores "... el odio que despertaron tales funcio- narios fue uno de los motivos inmediatos de la Revolución la cual- tuvo como uno de sus postulados la consagración del municipio li- bre."(9)

8 Ochoa Campos, Moises, La Reforma Municipal, Ob. cit., P.274.

9 Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México, Ob. - cit., p. 150.

4.12. EL MUNICIPIO EN LA REVOLUCION

La lucha por la dictadura habia de ser sólo el principio de la Revolución, que llevaba por meta alcanzar posturados de justicia, imposible de alcanzar sino a través de una nueva organización política.

La Revolución mexicana postulo desde sus orígenes la libertad municipal, inscribiendo tal demanda desde 1906 en el Programa del Partido Liberal Mexicano y repitiendo insistentemente la reclamación popular en pro del municipio tanto en el Programa del Partido Democrático en 1909, como en el Plan de Valladolid, en el Plan de San Luis Potosí, en el Plan Político Social proclamado en la Sierra de Guerrero en 1911, en el Pacto de la Empacadora, en el Programa de Reformas formulado por los zapatistas y en forma indirecta en otros documentos políticos de la época.

El 12 de diciembre de 1914, el señor Carranza expidió, en contrandose en Veracruz donde instaló el gobierno con todo su gabinete, un Decreto con adiciones al Plan de Guadalupe. Dicho Decreto en su artículo II exponía que el primer jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo, expediría y pondría en vigor todas aquellas disposiciones encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, entre ellas, el establecimiento de la libertad municipal como institución constitucionales.

Este documento constituye el antecedente más preciso del artículo 115 Constitucional.

4.13. CONSTITUCION DE 1917

La institución jurídica del Municipio Libre adquirió un perfil singular en el Constituyente de Querétaro de 1917. En tal sentido se pronunció la segunda comisión constitucional que, al comentar el proyecto de Carranza, advirtió que la instalación del Municipio Libre constituía la diferencia más importante, y por tanto, la gran novedad respecto de la Constitución de 1857.

El proyecto original fue turnado a dicha Comisión, cuyo texto establecía:

"ART. 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, lo 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 éste y el Gobierno del Estado.

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

III.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. El Ejecutivo Federal y los gobiernos de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieron habitualmente o transitoriamente."(10)

El tema del Municipio Libre fue uno de los más discutidos y emotivos de los Constituyentes, se centró en la fracción II del artículo 115 , relativo a la administración de la hacienda.

Se plantearon tres posibles soluciones al aspecto financiero del Municipio, que fueron:

--- Que el Municipio recaudara la totalidad de los ingresos y contribuyera a los gastos del estado;

--- Que el Estado recaudara dichos ingresos y distribuyera los necesarios a los Municipios, y

--- Que ambos determinarán las ramas de las fuentes de ingresos.

- El sistema propuesto causó desconfianza en alguno de los constituyentes, al conferir al municipio la facultad de recaudar toda clase de impuestos, incluyendo los correspondientes al estado y subordinar la administración de este último a la recaudación independiente de cada municipio. El 25 de enero de 1917 fue propuesta a votación, la que fue rechazada abrumadoramente.

Cuatro días después, dos miembros de la Comisión, propusieron un proyecto de la mencionada fracción. Ese proyecto fue muy interesante y puede considerarse un antecedente, de la iniciativa del Presidente De la Madrid, porque enumeraba los rubros económicos que integran la Hacienda Municipal. Además se estableció que si existía algún conflicto entre el municipio y el Ejecutivo respecto de los derechos que otorgaba la fracción, conocería de ese conflicto la legislatura local; si el conflicto se daba entre la legislatura y el municipio entonces la competencia sería del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

A su vez, otros dos miembros de la misma Comisión, propusieron que los municipios administrarán libremente su hacienda la cual se formará de las contribuciones municipales necesarias, para atender los diversos ramos, y del tanto que asignara el Estado a cada Municipio.

Todas las controversias que se suscitarán por el Tribunal Supremo de cada Estado en los términos que disponga la ley respectiva.

Sin embargo la formula propuesta por el Diputado Ugarte, relativa a la fracción II del artículo 115, fue aprobada por 88 votos contra 62, formula que poco decía y nada precisaba respecto de la autonomía financiera de los municipios, la que decía "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 sus necesidades." (11)

En esta forma, a pesar de la voluntad del Congreso Constituyente, se condenó al Municipio a vivir raquíticamente en lo económico durante 66 años.

4.14. REFORMAS DE 1983

La iniciativa presidencial del 6 de diciembre de 1982 para reformar el artículo 115 Constitucional, persigió superar dos grandes omisiones que nuestra Constitución de 1917 dejó respecto al Municipio.

La autonomía económica y las relaciones de las autoridades del estado con las del municipio.

Los principales aspectos de la Reforma son:

--- Se uniforman en todo el país los procedimientos para la suspensión, desaparición o renovación de ayuntamientos o de alguno de sus miembros cuando existe causa grave prevista en la ley local.

--- Se dispone que si algunos de los miembros del ayuntamiento deja de desempeñar su cargo, será sustituido por el suplente o se procederá de acuerdo a lo que disponga la ley local.

--- Se radican las facultades reglamentarias otorgadas a los ayuntamientos para expedir, de acuerdo con las bases normativas que establezcan las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y demás normas administrativas de observancia general. En esta disposición se fortalece al municipio en su aspecto de descentralización política, ya que se amplía notablemente su competencia reglamentaria.

--- Se indican los servicios públicos mínimos que los municipios deben prestar, ya sea con el auxilio de los estados o de otros municipios cuando sea necesario y así lo determinen las leyes. Esta competencia puede ser ampliada por las legislaturas locales de acuerdo con las condiciones sócio-económicas de los municipios, así como de su capacidad administrativa y financiera.

--- El principio de colaboración entre órganos públicos que estructura nuestra Constitución se refiere a que los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y conforme a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que deben realizar.

--- Se establecen rubros económicos a favor de las haciendas de los municipios, con la finalidad de fortalecerlas.

Este punto es uno de los de mayor trascendencia de toda la reforma; se concluyó en la necesaria reestructuración de la economía municipal, entendiéndolo, como así también lo proclamaron los Constituyentes de Querétaro, que no podrá haber cabal libertad política en los municipios mientras éstos no cuenten con auto-suficiencias económicas.

--- Se indica que las leyes de ingresos y las cuentas públicas de los ayuntamientos serán aprobadas y revisadas respectivamente por las legislaturas locales. A su vez, se dispone que los presupuestos de egresos se aprueben por los Ayuntamientos de acuerdo con los ingresos disponibles.

--- Se especifica claramente la competencia del municipio respecto al desarrollo urbano. Para cumplir con tales facultades podrán expedir reglamentos y disposiciones administrativas dentro de los términos de las leyes federales y estatales y de conformidad con los fines indicados en el párrafo tercero -- del artículo 27 Constitucional tal y como ya señalaba el artículo 115 antes de la reforma.

--- Todos los ayuntamientos se integrarán conforme al principio de representación proporcional de acuerdo con las leyes respectivas de las entidades federativas.

--- Los congresos locales legislarán respecto a las relaciones de trabajo entre los estados, los municipios y sus trabajadores, conforme a lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias.

--- La fracción X se refiere a los convenios que pueden suscribir la federación y los estados para que estos últimos puedan asumir el ejercicio de las funciones y operaciones de --- obras y la prestación de servicios públicos que corresponden a -- la primera, es decir, a la federación.

C O N C L U S I O N E S

1.- El Estado es un ente jurídico-político, compuesto de una población que reside en un territorio y que ejerce su potestad jurídica para cumplir sus fines.

2.- El Municipio al igual que el Estado, es una organización política integrado por un grupo de habitantes que residen en un determinado territorio, regido en sus intereses vecinales por un Ayuntamiento.

3.- Tanto el Estado como el Municipio están compuestos por los elementos, pueblo, territorio y poder, la única diferencia que radicaría entre ambos, es que en los municipios el elemento característico es su relación de vecindad.

4.- Históricamente hablando el Municipio es anterior al Estado, ya que antes de que se tuviera noción del Estado, existía una y casi perfecta organización del Municipio.

5.- La forma de organización alcalde-concejo son las características y condiciones propias del gobierno municipal, y establecen que los miembros del ayuntamiento serán elegidos mediante voto popular.

6.- El artículo 115 de la Constitución Política, desde -- 1917 hasta la fecha ha establecido el Derecho de los ciudadanos a elegir a los funcionarios del Ayuntamiento.

7.- De la fracción IV del artículo 115 Constitucional se - desprende que los ingresos ordinarios de los ayuntamientos esta rán determinados y aprobados por las legislaturas locales y pro- cederán de impuestos y aprovechamientos sobre la propiedad inmo- biliaria, participaciones federales y contraprestaciones deriva- das de los servicios públicos.

8.- El impuesto a la propiedad raíz o predial es considerado como la base de los impuestos e inclusive de los ingresos or- dinarios municipales.

9.- Revisar obstáculos y anuncios en la vía pública y el - impuesto sobre espectáculos públicos son los rubros de los impuest os que dejan mayores recursos a los municipios del país, después del impuesto predial.

10.- Al Municipio lo debemos entender y analizar como una - institución trascendente en la historia de México.

11.- La fracción II del artículo 115 Constitucional (actualmente fracción IV), referida al aspecto económico municipal, fue y ha sido la parte más discutida desde el Congreso Constituyente de 1917, hasta nuestros días.

12.- Desde que se instituyó en la Constitución Federal, el Municipio Libre, éste no ha alcanzado la independencia y autosuficiencia que le permita ser realmente autónomo, para responder de las demandas políticas, económicas y sociales de quienes lo habitan.

13.- Las reformas de 1983, realizadas al artículo 115 Constitucional presentan una naturaleza ambivalente. Mientras que por un lado se desglosan a favor de los municipios una serie de facultades que representan un adelanto en lo que a autonomía financiera se refiere, por otro lado se presenta un serio menoscabo a la autonomía política de que deban gozar los municipios, al otorgarse a los congresos locales la facultad de declarar la desaparición o suspensión de ayuntamientos y de suspender o revocar el mandato de los miembros en lo particular.

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

ACOSTA ROMERO MIGUEL.- Teoría General del Derecho Administrativo, Quinta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.

ARNAIZ AMIGO AURORA.- ¿ Que es el Estado ?, Primera Edición, Editorial UNAM, México, 1979.

BASAVE FERNANDEZ DEL VALLE AGUSTIN.- Teoría del Estado, Segunda Edición, Editorial Jus, S.A., México, 1965.

DE LA GARZA SERGIO FRANCISCO.- Derecho Financiero Mexicano, Octava Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1978.

DE LA GARZA SERGIO FRANCISCO.- El Municipio. Historia, Naturaleza y Gobierno, Editorial Jus, México, 1974.

FLORES ZAVALA ERNESTO.- Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, los Impuestos. Decimóseptima Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1976.

FRAGA GABINO.- Derecho Administrativo, Vigésima Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1982.

GONZALEZ URIBE HECTOR.- Teoría Política, Cuarta Edición,--
Editorial Porrúa, S.A., México, 1982.

HELLER HERMAN.- Teoría del Estado, Sexta Reimpresión, Editó
rial Fondo de Cultura Económica, México, 1971.

JELLINEK GEORG.- Teoría General del Estado, Traductor Fer--
nando de los Ríos, Editorial Albatros, México, 1978.

KELSEN HANS.- Teoría General del Estado, Traductor Luis Le
gas, Décima Quinta Edición, Editorial Nacional, S.A., México, 1983.

OCHOA CAMPOS MOISES.- La Reforma Municipal, Cuarta Edición,
Editorial Porrúa, S.A., México, 1985.

PEREZ JIMENEZ GUSTAVO.- La Institución del Municipio Libre,
Prontuario de Legislación Orgánica Municipal, México, B. Costa -
nauic, Editor, 1968.

RENDON HUERTA BARRERA TERESITA.- Derecho Municipal, Primera
Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1985.

SERRA ROJAS ANDRES.- Derecho Administrativo, Tomo I, Novena
Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1976.

TENA RAMIREZ FELIPE.- Leyes Fundamentales de México 1808-1991,
Décimosexta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1991.

L E G I S L A C I O N

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO.

LEY ORGANICA MUNICIPAL.

BANDO MUNICIPAL.

O T R O S

DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO.- Instituto de Investigaciones
Jurídicas, UNAM, Tomo VIII, México, 1980.