



00781

18

2ej

Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Derecho
División de Estudios de Posgrado

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

“EL MUNICIPIO Y SU HACIENDA PUBLICA”

Tesis que para obtener
el Grado de Doctor en Derecho
Presenta

Rafael Quintana Miranda

México D. F. 1992



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

EL MUNICIPIO Y SU HACIENDA PUBLICA.

INTRODUCCION

CAPITULO I.	EVOLUCION HISTORICA DEL MUNICIPIO	1
	1.1. Antecedentes remotos de la organización Municipal.	
	1.2. El Municipio en Grecia.	
	1.3. El Municipio en Roma.	
	1.4. El antiguo Municipio Español; influencia romana; influencia visigoda; otras influencias.	
	1.5. El Municipio Español en la etapa de dominación árabe.	
	1.6. Organización de los pueblos americanos en la época precolombina; su influencia en el Municipio posterior.	
	1.7. La conquista española y la fundación de los primeros Municipios americanos.	
	1.8. Organización Municipal en la Colonia.	
	1.9. La Constitución de Cadiz y el Municipio.	
	1.10. La Constitución de 1824 y el Municipio.	
	1.11. El Municipio en la Constitución de 1857.	
	1.12. El Municipio en el porfiriato.	
	1.13. El Municipio mexicano de principios del siglo XX.	
CAPITULO II.	CONCEPTOS GENERALES	88
	2.1. Concepto de Municipio.	
	2.2. Elementos fundamentales del Municipio: territorio; población; relación de vecindad; autonomía y gobierno.	
CAPITULO III.	LA CONSTITUCION DE 1917 Y EL MUNICIPIO MEXICANO	105
	3.1. Antecedentes en el Congreso Constituyente de 1916-1917.	
	3.2. Principales polémicas sobre la Hacienda Municipal en el Congreso Constituyente.	
	3.3. Artículos de la Constitución que regulan la actividad Municipal.	
	3.4. El artículo 115 Constitucional y sus diversas reformas y adiciones hasta la fecha.	
	3.5. Características jurídicas del Municipio.	
CAPITULO IV.	EL GOBIERNO MUNICIPAL.	158
	4.1. El Municipio Mexicano y su Gobierno.	
	4.2. El Ayuntamiento.	
	4.3. El Presidente Municipal.	
	4.4. Los Regidores.	
	4.5. El Síndico.	

	4.6. Las Comisiones.	
	4.7 Otros elementos del gobierno.	
CAPITULO V.	LA ADMINISTRACION MUNICIPAL.	207
	5.1. Problemas organizativos del Municipio.	
	5.2. El Ayuntamiento como Organó de Administración.	
	5.3. División de la función administrativa del Municipio.	
	5.4. Las comisiones de administración	
	5.5. Organos técnicos de auxilio.	
	5.6. El personal al servicio del Municipio	
CAPITULO VI.	ACTO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL Y RECURSOS ADMINISTRATIVOS.	271
	6.1. Concepto.	
	6.2. Facultades del Presidente Municipal y del Cabildo.	
	6.3. Permisos.	
	6.4. La revocación.	
	6.5. Impugnación contenciosa	
	6.6. El Municipio y el Juicio de Amparo	
CAPITULO VII	LA HACIENDA MUNICIPAL	342
	7.1. Concepto.	
	7.2. El presupuesto Municipal	
	7.3. Los ingresos Municipales; impuestos; derechos; productos; aprovechamientos; participaciones y créditos municipales.	
CAPITULO VIII	LA HACIENDA MUNICIPAL EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1983.	428
	8.1. Antecedentes.	
	8.2. El proceso de la Reforma Municipal.	
	8.3. La Hacienda Municipal a partir de la Reforma.	
	8.4. Problemática actual.	
	8.5. Los Estados ante la Reforma.	
	8.6. Conclusiones.	
CAPITULO IX	LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES	499
	9.1. Clasificación tipológica de municipios: metropolitanos, urbanos, semiurbanos y rurales.	
	9.2. Problemática diferenciada de estos municipios en relación a servicios públicos.	
	9.3. Principales servicios públicos municipales.	
	9.4. Forma directa de prestación.	
	9.5. Colaboración de prestación de servicios: por la Federación; por las Entidades Federativas.	

- 10.1. El Municipio en España
- 10.2. El Municipio Francés
- 10.3. El Municipio en Alemania
- 10.4. El Municipio en Gran Bretaña e Irlanda del Norte.
- 10.5. El Municipio en Estados Unidos de América
- 10.6. El Municipio en algunos países Latinoamericanos.
- 10.7. El Municipio en Argentina.
- 10.8. El Municipio en Venezuela.
- 10.9. El Municipio en Perú.
- 10.10. El Municipio en Ecuador.
- 10.11. El Municipio en Colombia.
- 10.12. El Municipio en Guatemala.
- 10.13. El Municipio en la URSS
- 10.14. El Municipio en la República Popular de China.

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

642.1

A N E X O S

643

ONOMASTICO DE AUTORES

757

INDICE DE MATERIAS

761

BIBLIOGRAFIA

781

MATERIAL BIBLIOGRAFICO

789

OBRAS Y LEGISLACION CONSULTADA

795

Rafael Quintana Miranda
ABOGADO

COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS DE POSGRADO
UNIDAD DE REGISTRO E INFORMACION
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

In compliance with the requirements for the Doctor in Juridical Sciences (SJD) Examination, I hereby present a summary of the work for Doctoral Thesis denominated "MUNICIPALITY AND ITS PUBLIC TREASURY", submitted to the Postgrade Studies Division of the Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Chapter I refers to the Historic Evolution of the Municipality with its antecedents from Greece to Rome and Spain, and arriving to the establishment of the colonial Municipality in the New Spain.

Chapter II refers to general concepts and Municipality elements related to the type of established government.

Chapter III deals with the antecedents of the Constituent Congress that started in 1916 and ended in 1917, regarding the debate of Article 115 approved by such Congress.

Chapters IV and V refer to the Municipal organization, from the point of view of its internal government, as well as to the formation of the Municipal Council as a collective board, the division of administrative functions and its performances to assist the community.

In Chapter VI, the powers and limitations of the Major (Presidente Municipal) as well as the acts and administrative recourses available to the citizens, are studied.

In Chapters VII and VIII there is developed everything related to the formation of the Municipal Public Treasury, its concept, the budget, the different source of income and the coordination in tax matters between the States and the Federation, as well as the important amendment of Article 115 of the Constitution, conducted in 1983, which gave economical, political and labor strength to the Municipalities.

Rafael Quintana Miranda
ABOGADO

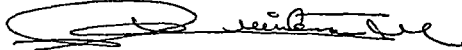
- 2 -

Chapter IX deals with the different public services - rendered by the Municipal Government to the community and it also deals with the supports that in several - aspects are granted to the State and Federal Govern - ments.

In Chapter X, which is the last one, a panoramic view of the different Municipalities or its equivalents in some countries of Europe, America, as well as the former CCCP (USSR) and the Popular Republic of China, including the pertinent references to the characteristics and form of government of each one, is contemplated.

In the Chapter of Conclusions, criteria and suggestions are established, as far as balance between expenses and financing of the Municipal Public Treasury.

Mexico City, April 15, 1992


RAFAEL QUINTANA MIRANDA



Rafael Quintana Miranda
ABOGADO

COORDINACION GENERAL DE
ESTUDIOS DE POSGRADO
UNIDAD DE REGISTRO E INFORMACION
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.

En cumplimiento a los requisitos para examen Doctoral, me permito hacer un resumen del tema desarrollado en la tesis presentada en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, denominada "El Municipio y su Hacienda Pública".

El estudio que corresponde al Capítulo I se aborda la evolución histórica del municipio, con sus antecedentes de Grecia a Roma llegando a la Península Ibérica, hasta llegar al establecimiento de la municipalidad colonial de la Nueva España.

En el Capítulo II se anotan conceptos generales y elementos del Municipio en relación con el tipo de gobierno establecido.

En el Capítulo III, se tratan los antecedentes del Congreso Constituyente que empezó en 1916 y terminó en 1917, sobre el debate del artículo 115 que se aprobó en dicho Congreso.

En los Capítulos IV y V se trata sobre la organización municipal desde el punto de vista de su gobierno interno y la formación en sí del ayuntamiento como cuerpo colegiado, la división de funciones administrativas y su funcionamiento para atender a la comunidad.

En lo que corresponde al Capítulo VI, se estudian las facultades y limitaciones del Presidente Municipal, así como los actos y recursos administrativos, de los cuales los gobernados pueden recurrir a ellos.

En lo que toca a los Capítulos VII y VIII, se expone todo lo relacionado con la formación de la Hacienda Municipal, desde su concepto, el presupuesto, las diversas fuentes de ingresos y la coordinación en materia fiscal con los Estados y la Federación, así como la importante reforma que en 1983, se hizo del artículo 115 Constitucional, que lo fortaleció en lo económico, en lo político y laboral.

Rafael Quintana Miranda
ABOGADO

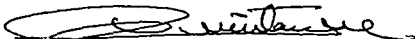
En el Capítulo IX, se tratan los diversos servicios públicos que se dan a la comunidad, como atención de parte del gobierno municipal, y los apoyos en diversos aspectos que se brindan a los gobiernos estatal y federal.

En el X y último Capítulo, se hace una panorámica, de los diversos municipios o sus similares en algunos países de Europa, América, así como en la Ex URSS y la República Popular de China, haciendo las anotaciones pertinentes de sus características y formas de gobierno de cada uno de ellos.

Y en las conclusiones se llegan a establecer criterios y sugerencias en cuanto al equilibrio entre gasto y financiamiento de la Hacienda Pública Municipal.

México, D.F., a 15 de abril de 1992.

A T E N T A M E N T E .


RAFAEL QUINTANA MIRANDA.



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

Desde el siglo XIX el municipio fue, teóricamente, la base fundamental de nuestra vida democrática, aunque se realizaron otros diversos intentos para dar estructuras político-constitucional a México; sin embargo fue en 1916 cuando el Constituyente liquidó la siniestra figura del jefe político que impulsó la dictadura porfirista y posteriormente, en 1917, cuando la Constitución en su artículo 115, consagró al "municipio-libre" como base de la división territorial y administrativa de los Estados.

Este artículo le dió la fuerza constitucional al municipio como parte integrante de la Federación, en igualdad a las otras dos entidades constitutivas. El Estado y la Federación de Estados; tres niveles diferentes de la República Federal, - tres órdenes, tres entidades políticas en el mismo plano de igualdad jurídica y en íntima y leal coordinación, no en subordinación uno de otro.

En un sistema federal como el nuestro, la administración pública moderna tiene que enfrentarse al reto que significa -- aplicar métodos y sistemas acordes con la época para realizar con eficacia su función y lograr una coordinación entre la multitud de órganos que la integran, sean estos a nivel federal, local o municipal.

II

El Municipio en la actualidad (1991) es muy distinto al de 1917, por lo que, resulta obsoleta cualquier interpretación referida a aquel entonces, originando limitantes a la actuación municipal dentro del contexto constitucional de -- 1991.

El Constituyente de 1917, reconoció la existencia de la Administración Pública Municipal, que aunque incipiente en su organización, nacía a la luz de una nueva y debatida constitución, por los hombres que en diferentes formas participaron en la Revolución Mexicana, recogiendo las necesidades y postulados por los que habían luchado las mayorías de su época.

El Constituyente de 1917 decidió adoptar el Federalismo como forma de Estado, que regiría en los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, cuidó que la Federación tuviera reservadas para sí las facultades más trascendentales, por lo que -- ha llegado a existir un centralismo que podríamos calificar de exagerado. Asimismo, con gran visión creó desde el orden federal al Municipio, como una institución, especificando -- las bases fundamentales que correspondían en su entorno normativo y a su estructura; bases que los Estados debían ampliar y desarrollar de acuerdo con sus propias y particula--

III

res circunstancias.

Es obvio que el Federalismo de 1917 fue instaurado como forma de Estado adecuándose a las circunstancias de la época y al contexto real de ese entonces: por lo que las limitaciones y restricciones hacia las entidades federativas y municipios no fueron arbitrariedades o caprichos del Constituyente, sino que obedecieron a la idea de lograr la unidad del país, pues todavía, al expedirse la Constitución de 1917, México - se encontraba con una gran inestabilidad política que acarrearaba lógicamente escisiones, rupturas, divisiones, como - una consecuencia de la Revolución Mexicana y por tales motivos, se pretendió que la Constitución de Querétaro, fuese un instrumento unificador del país, entonces desunido y sumamente vilipendiado, lo que orilló al Constituyente a centralizar funciones y facultades en favor de la órbita federal.

Ante este panorama, referido hace más de siete décadas, resulta entendible la postura del Constituyente, quien a pesar de todo quiso dar alguna participación al Municipio; sin embargo, esta rígida posición no es admisible en nuestros días.

Puede aseverarse con justeza, que la soberanía popular_

diseñó en la Constitución de 1917, un sistema de organización política y social federalista, que ya preveía con visión de largo plazo, la progresiva corresponsabilidad de --- tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, en la tarea de promover el desarrollo nacional. Sin embargo, la realidad de ese momento requería que el Gobierno Federal tuviera un peso específico mucho mayor, para unificar las fuerzas dispersas de la sociedad e integrarse en un Estado nacional. Para lograrlo, fue necesario centralizar, poder político y concentrar grandes recursos económicos y financieros en el orden federal y en un grado mayor en el ámbito estatal. - Ya para esta época, ejercía la Federación un tutelaje severo respecto de los municipios, a través de las Jefaturas Políticas.

En 1917 se dejaba entrever un hábito de confianza hacia el municipio y es más, en la 52a. sesión ordinaria del Congreso celebrada el 20 de enero de 1917, se leyó el dictamen sobre los artículos 115 y 122, del proyecto de Constitución, en el que se advertía que ... "la diferencia más importante y por tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del municipio libre, como la futura base de la administración política y municipal de los Estados y, por ende, del país. Las diversas ini--

ciativas que ha tenido a la vista la comisión y su empeño de dejar sentados los principios en que debe descansar la organización municipal, ha inclinado a ésta a proponer las tres reglas que intercala en el artículo 115 y que se refieren a la independencia de los ayuntamientos, a la formación de su hacienda, que también debe ser independiente y al otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir, defenderse. Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después de un largo período de olvido en nuestras instituciones, y que la debilidad de sus primeros años los haga víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la comisión ha estimado que deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condición sine qua non de vida y su independencia, condición de su eficacia".

Como puede advertirse, desde 1917, el constituyente reconoció la existencia de la autoridad municipal, que aunque incipiente en su organización y facultades, nacía a la luz de la Carta Magna como una institución plenamente reconocida.

El artículo 115 establece la libertad municipal, reivindicada por el Constituyente como la base del sistema democrático mexicano. En este sentido el Constituyente estableció -

VI

el municipio libre como el baluarte de los derechos de la -
comunidad que se organiza para autogestionar la atención de
sus necesidades básicas de convivencia. La autonomía municipi-
pal, como facultad jurídica de autorregular la vida de las -
municipalidades en la esfera de sus competencias, podemos vá
lidamente analizarla en tres grandes apartados, mismos que -
estructura el artículo 115 de la Constitución: a) autonomía_
política, b) autonomía financiera, y c) autonomía administra_
tiva.

Como novedad de gran importancia para garantizar la au-
tonomía política del municipio, encontramos que las reformas
de 1983 establecieron en la fracción primera del artículo, -
un procedimiento general, estricto y claro, al que deberán -
sujetarse las legislaturas locales para suspender ayuntamien_
tos, declarar la desaparición de estos y suspender o revocar
el mandato de alguno de sus miembros.

La urgencia que se ha suscitado para reglamentar el ar-
tículo 115 Constitucional, ha sido motivada principalmente -
por el llamado presidencial a la democratización integral --
del país.

La reglamentación de este artículo constitucional se --

VII

torna urgente, para conocer el destino y el monto de los recursos dirigidos al municipio, pero a la vez se hace necesario que los ciudadanos y las autoridades participen en la -- distribución de ese presupuesto, a fin de manejar las condiciones de la población, tanto de salud, como de educación, - vivienda y oportunidades de trabajo.

Esto ha ocasionado que se pretendiera realizar un debate nacional en torno al artículo 115 Constitucional, buscando la forma de tomar medidas tendientes a dotar a los municipios de los ingresos suficientes para atender las necesidades de la comunidad, ya que los municipios han sufrido una - marginación en la asignación, aplicación y manejo de los recursos, debido a que son los gobiernos de los Estados quienes ejecutan las acciones adecuadas para el beneficio de los municipios y no a las autoridades municipales que son, en -- primera instancia, quienes conocen las necesidades de la población, no obstante que esta reglamentación está pendiente_ de hacerse al 115 desde los tiempos del Presidente Cárdenas.

Ahora que el Presidente Salinas de Gortari está pugnando por llevarla a cabo, se establece la necesidad del debate en torno al desarrollo regional y al fortalecimiento municipal, lo que indudablemente robustecerá y permitirá una trans

VIII

formación estructural del Estado mexicano.

Se promueve una modificación al 115 Constitucional, --- agregándole al párrafo uno, fracción primera, que en cada - municipio habrá un consejo municipal de concertación en los_ que participen los gobiernos federal y estatal y las organi- zaciones más representativas de la sociedad civil.

En realidad los ayuntamientos deben ser responsables de promover el desarrollo integral de los municipios, buscando_ el apoyo necesario de los gobiernos federales y estatales, - así como de los sectores social y privado, para lograr los - recursos suficientes y así poder llevar a cabo los programas de trabajo trazados.

No es justo que los municipios estén sujetos a disposi- ciones de los gobiernos de los Estados, y que los priven de sus recursos y no puedan atender las necesidades urgentes de la comunidad que gobiernan, lo que también les impide comba- tir la extrema pobreza en que se debate la población, así - como elevar los niveles de producción y bienestar de los me- xicanos sin empleo, vivienda, educación, salud, esparcimien- to y alimentación.

CONCEPTO DE LA PALABRA MUNICIPIO.

Municipio: Municipium, i, i, n, municipio, ciudad municipal, habitantes de un municipio, colonia. (a)

Municipium: i, i, (municipes), n.: municipio (ciudad que -- se gobernaba según sus propias leyes y cuyos -- ciudadanos gozaban del derecho de ciudadanía de Roma). (b)

Municipio: F. Municipi, Municipalité.- I. Municipality.- - A. Gemeinde, Stadtverwaltung.- It. y P. Municipi-- pio (del lat, municipium). Entre los romanos, -- ciudad principal y libre. Conjunto de vecinos de una población, representado por su Ayuntamiento. El mismo ayuntamiento. Término municipal. (c)

Municipio: (Del lat. municipium) m. entre los romanos ciu-- dad libre que se gobernaba por leyes propias. -- Der. Es el modo más elemental de agruparse una - comunidad, dividida social y políticamente en ca pas o estratos y el germen de comunidades políti cas más amplias y complejas (provincia, departa-- mento, región), constituyendo por ello la prime-- ra estructura del Estado. Elementos: 1) pobla--- ción, compuesta por : a) residentes o personas - que viven continuamente en el territorio, y b) transeúntes, que habitan en él provisionalmente; 2) territorio o término municipal, que suele di-- vidirse -si se trata de una zona urbana -en dis-- tritos y éstos a su vez en barrios.- La delimita-- ción del territorio, anexiones y segregaciones - entre municipios, se realiza bajo criterios múl-- tiples (geográficos, económicos, históricos, etc) que varían según las diversas legislaciones ; --

3) organización, de carácter administrativo y - que se lleva a cabo en cada país según sus estructuras políticas y sociales. En España, p. ej., la organización del municipio es desarrollada por el Ayuntamiento, constituido por el alcalde, el Ayuntamiento pleno y la Comisión permanente, esta última si los municipios poseen más de dos mil habitantes. El alcalde tiene un doble tipo de funciones: actúa 1) como delegado del Gobierno, es decir, de la Administración central y 2) como órgano municipal --- siendo Presidente del Ayuntamiento y jefe de la Administración municipal. El Ayuntamiento pleno está formado por el alcalde, como presidente, los concejales y el secretario. La Comisión permanente se compone del alcalde y los tenientes de alcalde. El municipio tiene personalidad jurídica propia, y es por tanto sujeto de derechos y deberes. Su competencia le viene dada por el ordenamiento jurídico, y en general se limita a las cuestiones suscitadas en el término municipal. (d).

Municipio: Base o cédula soberana de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados miembros de la Federación. A la localidad que es sede de su gobierno se le llama cabecera municipal. (e)

(a) Diccionario de la Lengua Latina, por Luis Macchi, Pbro S., segunda edición, Editorial APIS, Rosario, República Argentina, 1941.

-
- (b) Diccionario Ilustrado, Latino - Español y Español Latino, Vicente Blanco García, Aguilar S.A. Ediciones Madrid, -- 1952.
 - (c) Diccionario Hispánico Universal, Enciclopedia Ilustrada - en lengua Española, tomo II, W.M, Jackson, Inc. Editores, - México, D.F. 1976.
 - (d) Enciclopedia Salvat, diccionario, tomo 9, Salvat Editores S.A. Barcelona, España, 1971.
 - (e) Glosario de términos Administrativos. colección: Guías -- Técnicas serie, organización y métodos, número 11, Presidencia de la República, Coordinación de Estudios Administrativos, México 1982.

LA PALABRA MUNICIPIO EN VARIOS IDIOMAS:

En Alemán: Gemeinde (Gemeinde) f. comunidad, ayuntamiento, municipio, iglesia, municipalidad, alcalde. - Stadgemeinde, municipio. Stadtrat, ayuntamiento-consejo municipal (f).

En Francés: Municipalité, f, comuna, municipalidad. Muncipe, (municipe) m, municipio (g).

En Inglés: Municipality, municipalidad. Cabildo, Ayuntamiento, municipio. (h).

En Italiano y Portugués: Municipio, m, municipio. (i).

-
- (f) Diccionario ITER, alemán - español y español alemán Editorial Sopena, S.A., Barcelona España.
- (g) Diccionario PUNTO EVEREST, francés - español, español -- francés, Editorial Everest, S.A., León, España. 1978.
- (h) Velázquez Diccionario, español - inglés, inglés - español, compilado por Mariano Velázquez de la Cadena, Wilcox -- and Pollet Company, Chicago - New York, U.S.A., 1974.
- (i) Diccionario Hispánico Universal, Enciclopedia Ilustrada en Lengua Española, Tomo IV, vocabulario italiano - español, portugués - español, W.M. Jackson, Inc., Editores México. D.F., vigésima edición 1976.

CAPITULO I.
EVOLUCION HISTORICA DEL MUNICIPIO

1.1

... La comuna es la única asociación que se encuentra de tal modo en la naturaleza, que por doquiera que hay hombres reunidos, se forma por sí misma una comuna.

La sociedad comunal existe en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus usos y sus leyes; el hombre es quien forma los reinos y crea las repúblicas; la comuna parece salir directamente de las manos de Dios... (*)

(*) Alexis de Tocqueville. "La Democracia en América". Fondo de Cultura Económica. México. Tercera reimpresión, 1978. Págs. - 77 y 78.

CAPITULO I. EVOLUCION HISTORICA DEL MUNICIPIO.

1.1. Los Antecedentes de la Organización Municipal.

Todo hombre desde que nace, tiene la necesidad de agruparse, esto a consecuencia de que no puede satisfacer sus necesidades por sí sólo.

"El hombre tiene una antigüedad de más de 50 mil años - sobre la Tierra y precisamente en esta especie se presentó - el instinto social con origen biológico, pues sólo agrupado podía garantizar la satisfacción de otros instintos, como el de la conservación y la reproducción. A esto agregamos los - elementos de sensación, afección, emoción y sentimiento y ya tenemos al homo sapiens formando las primeras agrupaciones - y tratando de dominar el medio natural que amenazaba su existencia. Estas agrupaciones dedicadas a la caza y la pesca, - fueron nómadas y se les ha llamado "hordas".

"La horda carecía de organización. Más tarde, cuando el clima permitió a las hordas residir en los lugares cercanos a las orillas de los ríos, lagos o valles, surgió la vida -- sedentaria en aldeas lacustres o agrícolas. La horda se ha--

bía convertido en clan."(1)

Debido al perfeccionamiento de los instrumentos de producción, de defensa y agresión, la propiedad comunal iría desapareciendo, al posibilitarse la esclavitud. Paralelamente, con la confederación o asociación de varios clanes, apareció la tribu.

"Con el acrecentamiento acelerado de todos los integrantes de la tribu, fue necesaria la presencia de distribuir -- el trabajo y de organizar a la sociedad para su mayor defensa y beneficio, siendo necesario encargar de la dirección al de más experiencia, que fue designado entre los más ancianos de la tribu con el nombre de patriarca. Esta fue la primera forma de gobierno."

"El patriarca ayudado por algunos auxiliares dirigía a la tribu sin considerarlo un privilegio y para tomar los -- acuerdos de importancia celebraba asambleas con los miembros de la tribu. Estas asambleas las presidía con los representantes que para estos casos elegían las gens que la integra-

(1) . Ochoa Campos, Moisés. El Municipio, su evolución institucional. 1ª edic. Colección de Cultura Municipal de - Banobras. México, 1981. Pág. 17.

ban.

El Calpulli como su génesis nominativa lo indica (calli, casa; pulli, agrupación), era una parcela de tierra que se le asignaba a un jefe de familia para el sostenimiento de éste, siempre que perteneciera a un barrio o agrupación de casas, - aunque muy al principio el requisito más que de residencia -- era de parentesco entre las gentes de un mismo barrio". (2)

El mando comenzó a pervertir la conducta de los patriarcas, quienes olvidarían su función de servir al grupo, buscando su sometimiento.

Abusando de autoridad, los patriarcas, se fueron apoderando de las riquezas y de la fuerza colectiva, y apareció el -- despotismo.

"Poco a poco se ha venido descubriendo que el municipio rural, con posesión colectiva de la tierra, era la forma primitiva de la sociedad desde las Indias hasta Irlanda. Mientras el primitivo gobierno patriarcal no adoptó la sucesión hereditaria, constituyó, en efecto, el germen de las municipalidades en el origen de la sociedad; pero el despotismo --

(2) Chávez Padrón, Martha. Derecho Agrario en México. Edit. Porrúa, México, 1974, Pág. 171.

aplazó por muchos siglos la aparición del verdadero municipio". (3)

Según Manuel M. Moreno en la Organización Política y Social de los Aztecas citado por Chávez Orozco, en Historia de México. Edit. Patria. México, 1933. Cap. I. pág.3. dice: "Los lazos familiares que son el fundamento del clan, aparecen ya completamente debilitados en el Calpulli, debiendo - su lugar al vínculo político y como el Calpulli era la celdilla de la sociedad mexicana, el aspecto predominante de esta, sobre todo en los últimos tiempos de la historia del pueblo azteca, tenía que ser el político, no el familiar".

Fue necesario que el régimen pre-municipal en Grecia y Roma continuara la maravillosa evolución de la sociedad -- antigua, para que surgiera el Estado Municipal, que se presentó como el poder político ejercido sobre una colectividad organizada.

"El Estado Municipal de hace más de veinte siglos ensayaba las cinco características del Estado Nacional contemporáneo:

- 1.- Colectividad social determinada.
- 2.- Obligación jurídica que tienen todos los gobiernos de asegurar el derecho.
- 3.- Acatamiento a las disposiciones de los gobernantes emanadas del derecho.

(3) Ídem. Pág. 19.

4.- Sanciones de los actos contrarios al derecho.

5.- Servicios Públicos.

En suma, las ciudades primitivas se habían de consti---
tuir por la asociación o confederación de varias gens pa---
triarcales conservando cada una su autonomía". (4)

1.2. El Municipio en Grecia.

En la familia griega la religión doméstica es la que ha
generado una unión entre sus integrantes. "El carácter exclu-
sivista de la religión cimentó la idea de propiedad. Sólo el
primogénito podría heredar y si moría, le sucedía el hermano
que le siguiese en edad, hasta llegar a los demás parientes
varones, pues las hijas, por el hecho de que al casarse in--
gresaban a otra familia y no podían continuar con el culto -
doméstico, estaban exceptuadas de este derecho.

"La línea de demarcación era tan profunda, que apenas se

(4) Idem. Pág. 5.

concebía que pudiera adaptarse al matrimonio entre habitantes de dos ciudades distintas." (5)

"El culto doméstico conservó unida a la familia, incluyendo a la gran ampliación de familias llamada gens, que resultaba algo difícil por su misma ampliación de integrantes. Un origen ligaba a los miembros de esa familia agrandada, -- que se llamó gens en la lengua latina y por ésto se ha dicho que cada familia creía que todos sus miembros procedían de un antecesor común, generalmente héroe o semidios, pues el culto doméstico divinizó a ese antecesor común". (6)

Las necesidades de defensa, de comercio y de regular el matrimonio hicieron en Grecia que, se agrupasen familias a las que llamaron fratrias. Para dar un contenido de legalidad a esta unión, tuvieron un dios protector común a todas las familias que la integraban y designaban un jefe o patriarca que presidía los sacrificios y las asambleas.

-
- (5) Rendón Huerta, Teresita. Derecho Municipal. Edit. Porrúa. México, 1985. Pág. 32.
 (6) Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. Pág. 36.

"Luego, como varias fratrias se habían unido en una tribu, pudieron asociarse varias tribus, a condición de que se respetase el culto de cada una. El día que se celebró esta alianza se integró lo que nosotros llamamos "Ciudad". (7)

"Entre dos ciudades podía existir una alianza o asociación momentánea, con el propósito de obtener algún beneficio o rechazar un peligro". (8)

"En su origen, las familias se habían repartido el país y si al principio vivieron independientes en sus pequeñas sociedades gobernadas por su jefe hereditario, después se agruparon en fratrias, luego en tribus y surgieron las aldeas. - Al fin, las aldeas formaron confederaciones que tenían su -- centro en lo que fue la ciudad. Así sucedió en el Atica; surgió Atenas y con el tiempo llegó a ser el tipo de estado helénico, es decir, en que la seguridad de cada uno estaba garantizada por la comunidad". (9)

"Tan así que sólo se dio la anfictonia con la repugnan--

(7) Idem.

(8) Rendón Huerta, Teresita. Op. Cit. Pág. 32.

(9) Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. Pág. 36.

cia". (10).

"Como hemos podido observar, la familia fue la promotora del ensanche de la sociabilidad del hombre y llegó a ser el nervio vital de la ciudad". (11)

Nombrados ya los legisladores y repartidores de la tierra, en Atenas, se consumó la reforma de Solón, repartiendo al pueblo en vez de 4 en 10 tribus nuevas y dividió a éstas - en las actuales demos o municipios.

La diferencia entre ésta y la anterior organización consistía en que el pueblo no se repartía según su nacimiento, sino según su domicilio en forma parecida a los barrios de las ciudades contemporáneas.

"La expansión de las ciudades provocó el fenómeno de la colonización y así fue como en Grecia se dieron las colonias -- agrarias y las comerciales o factorías". (12)

-
- (10) Rendón Huerta, Teresita. Op. Cit. Pág. 32.
 (11) Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. Pág. 37.
 (12) Rendón Huerta, Teresita. Op. Cit. Pág. 33.

Este mismo procedimiento se implantó en muchas ciudades griegas, donde se crearon los demos o municipios, terminando así el régimen religioso de la ciudad.

Lograda la igualdad el pueblo, quiso gobernarse por sí mismo y la ciudad alcanzó un desarrollo precoz al aparecer - el municipio urbano, como expresión primigenia de la democracia.

La polis había quedado dividida en tribus, y las tribus, a su vez, estaban divididas en los nuevos demos, que son los actuales Municipios. Del ejercicio de los derechos - del ciudadano a través de su organización en demos.

"Demos el pueblo es soberano. Un hombre sólo tiene autoridad en virtud de delegación temporal del demos.

El demos debe respetar la ley, sin la cual se destruye la democracia", (13) como célula democrática, deriva la palabra democracia, del griego demos-pueblo y Kratos-autoridad, o sea, gobierno en que el pueblo ejerce la soberanía, -

(13) Ibidem. Pág. 35.

que significa el gobierno del pueblo.

"Se ha dicho que el demos con el Demarca fue la primera especie de alcalde efectivo, constituyó un gobierno con doble carácter, de asociación y de división administrativa.

La ciudad Griega llegó a constituir un auténtico Estado Municipal. Un Estado local, pequeño, que generalmente no era sino una ciudad con una pequeña playa, su puerto y algunas aldeas dispersas en la campiña en torno a una ciudadela.

No fue un Estado perfecto, pero sí el Estado en que la antigüedad se acercó más a la perfección, entendiéndolo por ésta en materia política, el sistema que concede mayores libertades al hombre, así como las máximas garantías". (14)

"La libertad es garantía de no ser reducida a la esclavitud, la capacidad de actuar según la propia voluntad". (15)

Además, los problemas y las reformas no terminaron con

(14) Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. Pág. 46.

(15) Rendón Huerta, Teresita. Op. Cit. Pág. 35

ésto para la ciudad helénica, que continuó en evolución.

Se ha dicho en razón, que en Atenas el sufragio fue el soberano de la ciudad. El interés público substituyó a las -- prescripciones religiosas.

El principio en que el gobierno de las ciudades se fundó en adelante, fue el interés público.

En las deliberaciones de los Senados o de las asambleas populares, donde se discutía sobre una ley, o el gobierno, u otro punto de trascendencia, ya no se pregunta lo que la religión prescribe, sino lo que reclama el interés general.

La revolución de los Clientes había llevado al desorden a algunas ciudades como Mileto y Siracusa. En otras ciudades los clientes obtuvieron y conservaron los derechos ciudadanos.

En Tarento y en Argos, el número de individuos con derecho de ciudad quedó reducido con motivo de las guerras, que hubo necesidad de conceder la ciudadanía a los periceos.

También en Atenas los tetes se habían valido de su ingreso al ejército y la marina para reclamar sus derechos. Así - surgió la democracia ateniense.

"La revolución en el Atica no suprimió el arcontado, pero estableció nuevos magistrados que sí podían ser escogidos de todas las clases sociales". (16)

Así podemos definir que su gobierno se integraba por:

- El Rey, que celebraba los sacrificios.
- El Polemarca, que juzgaba a los extranjeros y fue jefe del ejército.
- El Arconte, que vela por la conservación de los cultos domésticos.
- Los Tesmotetes, que en número de seis presidían los -- grandes jurados.
- Los Pritanos, que se encargaban de velar por el hogar

público.

- 10 Estrategas, encargados en asuntos de guerra y política.
- 10 Astinomios, que cuidaban de la policía.
- 10 Agoranimios, responsables de los mercados.
- 15 Sitofiliquios, que vigilaban la venta del trigo.
- 15 Metronomios, encargados de las pesas y medidas.
- 10 Custodios del tesoro.
- 10 Receptores de cuentas.
- 11 Encargados de ejecutar las sentencias.

"Todos los Magistrados duraban en su cargo un año y la mayoría de las magistraturas señaladas se repetían en cada tribu y en cada Demo o Municipio". (17)

1.3. El Municipio en Roma.

Varios regímenes existieron dentro de las organizaciones políticas romanas, las cuales al paso del tiempo han venido formando y sometiendo a los diversos pueblos de Italia.--

Algunos emperadores continuaron con esa hegemonía, implantando regímenes jurídicos y fundando ciudades según el modelo de la metrópoli.

"El desarrollo de la ciencia de derecho como Roma, de esta cultura proviene casi todas las instituciones jurídicas vigentes en el mundo occidental". (18)

El Municipio Romano, como toda institución, se ha venido formando con base a la evolución histórica de los individuos, que gradualmente se han venido constituyendo en instituciones como la gens, la polis, y en el caso de Roma, la familia.

La familia ha sido considerada desde que se constituyó

en Roma. "En Eterna, una localidad de Lacio". (19), como - la institución más importante que ha existido, puesto que ha sido la base fundamental de la creación de toda organización humana.

La península Italiana estaba compuesta por aldeas, re--partidas entre los tres pueblos que integraban la nacionalidad romana, que son: los latinos, los sabinos y los etrus--cos, y en el sur se habían establecido diversas colonias --griegas.

Los sabinos y los griegos sostuvieron el comercio desde los antiguos tiempos. Por ello quizás los sabinos fueron los que manifestaron primero la tendencia a la organización patriarcal, caracterizado por el poder del padre sobre mujer e hijos.

"Estos tres pueblos fueron principalmente los elementos étnicos que forjaron las peculiaridades del municipio romano.

Las características del régimen patriarcal en Italia son

similares a los del patriarcado en Grecia.

La constitución de la familia fue regulada por la religión, de la que el padre era sacerdote supremo". (20)

En el nacimiento de Roma concurrieron varias tribus que fundarían la ciudad, la cual quedó bajo la autoridad de un rey.

Siendo cual fuere la organización anterior a ésta, podemos decir que eran comunidades primitivas, sometidas a la autoridad del rey y de un consejo de ancianos escogidos entre los jefes de las familias.

Los grupos sociales y políticos, no son una mera creación arbitraria de un hombre o de un legislador, sino la realización, el reflejo externo de los pensamientos que en su fuero interno tienen los individuos que los constituyen; de allí la gran importancia que tiene para comprender las instituciones jurídicas de un pueblo el conocer las costumbres -- y el modo de ser y actuar de sus componentes, a ésto se --

(20) Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. Pág. 49.

llamó URBS. "URBS: Ciudad que se llamó así porque Roma se --
convirtió en ciudad por antonomasia". (21)

"La historia del derecho romano, del desarrollo de la -
ciudad o municipio romano, es la historia de la lucha entre
las potestas (poder sin límites) del jefe de la ciudad y la
del jefe de las familias, (pater familias) de esta lucha por
una serie de concesiones recíprocas se va formando el dere--
cho, que siempre es poder limitado. Esto que vimos en la pri
mitiva Roma entre la familia y la ciudad, después lo veremos
reproducido entre las clases que la integran y posteriormen-
te entre aquéllas y las ciudades que estaban sometidas a su
imperio.

Roma, en la época de los reyes, no conoció ni practicó
otra forma de gobierno; tuvo que seguir la organización here
dada de las tribus que la fundaron: la ciudad está gobernada
por un rey asistido de un senado; y excepcionalmente, para -
los asuntos de gran trascendencia, se consulta a los jefes -
de las familias que la componen.

El rey era a la vez el jefe militar en tiempo de guerra, supremo magistrado de justicia, tanto en causas civiles como criminales y sumo sacerdote del culto ciudadano, carácter que seguramente traía aparejadas las demás funciones de la autoridad; con un gran poder que algunas veces delegaba, pero -- siempre procedía de él". (22)

"Como ya mencionamos, Roma estaba dividida originalmente en tres tribus, y éstas, respectivamente, en diez curias cada una; la reunión de estas treinta curias en una parte del foro llamado comitium, dio lugar a los comicios por curias. Esta agrupación estatuyó sobre los asuntos de familia, testamento o continuación de la personalidad del difunto y adrogación (institución por la que una persona sui juris entraba - bajo la potestad de otra).

Los comicios tenían la función de nombrar al rey y estatúan sobre la guerra y la paz". (23)

El rey era una especie de pater familias general, y como

(22) D'Acosta, Julio; Esquivel, O. El Fuero del Municipio.
Edit. JUS. México, 1948. Pág. 39.

(23) Idem. Pág. 40.

tal tenía la potestad sobre

todas las familias que componían la colectividad.

El rey, tenía un poder sin límites: la opinión de las - organizaciones ciudadanas no cuenta sino para aquellos asuntos relativos al culto familiar.

Así es como se ha presentado la primera manifestación - del Municipio Romano. Así, el Estado cumple su cometido ejerciendo un poder omnímodo sobre la familia.

Poco a poco y después de grandes luchas, la plebe fue - adquiriendo la ciudadanía, y más tarde el acceso a las magistraturas y puestos religiosos.

"Es en esta época cuando podemos hablar del Municipio - Romano, del municipio u organización de la ciudad de Roma, - casi con el significado que se le da hoy a la palabra.

Sin embargo, no debemos olvidar que ni aún entonces el Municipio Romano era democrático en el sentido cristiano de la palabra, pues aunque el gobierno se ejercía aparentemente por el pueblo, el individuo seguía subordinado por completo al Estado, y éste a través de la religión limitaba en el ejercicio del

poder popular conservaba la supremacía en todos los órdenes."
(24)

"La ciudad era gobernada por un grupo de magistrados, cuyo número y atribuciones variaron con el tiempo; sin embargo, con el apogeo de la república, el gobierno era ejercido por censores, que velaban por las costumbres; por dos cónsules, que tenían a su cargo las funciones administrativas superiores y el mando del ejército, auxiliados por varios pretores que ejercían la jurisdicción civil, criminal y administrativa; por varios ediles, curules y plebeyos, que en número igual, se encargaban de la policía de la ciudad, así como de los abastos y mercados; por varios cuestores encargados del manejo de la hacienda pública, además, por los tribunos, quienes se encargaban de proteger al pueblo bajo, conciliar las disputas de mínima cuantía y convocar a las asambleas por tribus, (comitia Tributa)". (25)

El planteamiento, a grandes rasgos, de la organización -- del Municipio Romano, se encuentra dirigida jurídicamente desde su nacimiento hasta la decadencia de Roma, pues en la edad media subsistieron los despojos de estas instituciones y que ameritan un estudio especial.

(24) Idem. Pág. 44.

(25) Idem. Pág. 45.

1.4. El Antiguo Municipio Español; influencia romana; influencia visigoda; otras influencias.

"El municipio, aunque de origen romano, en España también continuó subsistente hasta cierto punto, la religión, - las costumbres y la legislación especial de los españoles, - que formaron un pueblo separado de sus dominadores: un magistrado importante del municipio era el defensor de la ciudad, que representaba a la comunidad en sus relaciones con los representantes del poder; el clero procuraba conservar la libertad antigua y apoyaba al municipio para la creación de xenodochios u hospitales y para todas las empresas de interés nacional o religioso que no fueran sospechosas o perjudiciales para los visigodos. Durante el período de tiempo al que nos referimos, la parroquia y el Municipio, o sea el clero y el pueblo, estaban perfectamente unidos e identificados en el amor a la patria y a la libertad y en el odio a los dominadores y al arrianismo". (26)

Antes de la llegada de los romanos, se tenía en la Península un sistema patriarcal, aunque en problemas importantes - intervenían asambleas de tribus cuyos cargos eran hereditarios

rios.

Dicho Municipio primitivo supo sobreponerse a la dominación romana, y aún instaurada ésta, fueron respetados algunos aspectos de su organización.

Las ciudades españolas estuvieron sujetas a diferentes regímenes jurídicos. Desde las llamadas Foederatae hasta las Dedititii, siendo más frecuentes estas últimas dentro del tipo especial de ciudades estipendiariae, es decir, ciudades - que pagaban un tributo a la metrópoli.

Las Foederatae conservaban una apariencia de autonomía municipal, siendo que algunas podían acuñar su propia moneda, aunque siempre bajo ciertas restricciones.

En España, la aparición del cristianismo, subvirtió el orden del mundo antiguo.

Al proclamar éste la igualdad de los hombres, su dignidad ante el Estado, consideró a la organización política como un medio para la satisfacción de las necesidades del individuo y a éste como un fin en sí mismo, destruyó la teoría -

de la superioridad del Estado.

El origen romano de los municipios españoles se revela hasta en el propio nombre del concilium, de ahí concejo, con que se le designó desde un principio en las lenguas neolatinas de España.

El imperialismo romano incubó su propia destrucción y - así a la llegada de los bárbaros, éstos no encontraron re---sistencia alguna, ni jurídica ni política a su invasión.

Sólo la religión católica, profundamente arraigada en - la conciencia de los hispano-romanos, resistió a toda pene--tración bárbara y, volviendo la derrota en el campo jurídico y político en victoria aplastante, se vivificó con su contin--gente, obteniendo una fortaleza que podemos nosotros confir--mar en nuestros días.

"Diferentes pueblos de los llamados bárbaros, invadie--ron la península española, de entre ellos de los de más ---- arraigo y los que dejándonos sus instituciones jurídicas y - su sangre, han formado el tronco de nuestras nacionalidades,

fueron visigodos". (27)

Al estudiar al pueblo visigodo, tomaremos en cuenta --- aquellas tradiciones jurídicas que lograron mantener su vi-- gor y posteriormente, traspasándolas, rejuvenecidas a nues-- tra patria, así como las diferentes instituciones jurídicas romanas, que también sufrieron transformaciones y deforma -- ciones.

Los visigodos eran un pueblo guerrero, y por lo tanto, nómadas. Las relaciones entre sus miembros, eran consecuen-- cia de su forma de vida.

"El padre tenía postestad, munt, sobre sus hijos menores, sobre sus hijas y mujer y, mientras no salieran de aquéllas, los podía vender, dar en prenda y aún matar.

El derecho estaba simbolizado por las armas. El hijo -- varón estaba bajo el munt del padre hasta que podía empuñar--

(27) D'Acosta, Julio; Esquivel. O. El Fuero del Municipi---
pio. Edit. JUS Colección Estudios Jurídicos. México,
 1948. Pág. 59.

las; de ahí en adelante era miembro libre de la colectividad. La mujer nunca era absolutamente libre, en su casa estaba bajo la potestad del padre; en el matrimonio, éste vendía el munt al marido y, al fallecer éste, el hijo mayor lo susti--tufa". (28)

"La propiedad de los visigodos, era como muchos pueblos primitivos, comunal, después de adquirir costumbres sedentarias se separó como propiedad individual.

El jefe de esta tribu repartía anualmente las parcelas a todos los integrantes de la tribu, y aún subsiste esta tradición o institución en las montañas de León o Asturias.

Durante los primeros años de la dominación visigoda, -- los hispanoromanos conservaron sus instituciones ya establegcidas, así como la propiedad de las dos terceras partes de -- sus tierras adquiridas hasta entonces, y sólo ellos pagaban el injusto impuesto implantado. Los invasores dictaron leyes, en su mayoría compilaciones de derecho romano, para regular las relaciones entre vencedores y vencidos. Los godos seguían ri

giéndose por la tradición oral, aunque sus relaciones anteriores con los romanos e hispanoromanos les inspiraron la redacción escrita de sus costumbres; y parece ser que bajo Eurico, se hizo la primera compilación.

La ley era personal y no se aplicaba sólo a un grupo -- (godo o hispanoromano), sino que sus disposiciones tendían a mantener la distinción y división entre las razas.

Con el transcurso del tiempo, las razas en su relación constante, se fueron confundiendo, y el derecho se aplicó a todos por igual". (29)

Por lo que respecta a la religión y al clero, estas dos instituciones interfieren de una manera directa con las demás instituciones jurídicas.

Por medio del derecho canónico y el derecho natural, su injerencia en la esfera jurídica es cada vez mayor, pasando a ser las principales fuentes y paradigmas del derecho: la costumbre y el derecho natural.

(29) Idem. Pág. 63.

Ahora por lo tanto, analizaremos cómo se constituía el -- Municipio visigodo en esa época. El Municipio se conformaba primeramente por el Rey, "que se rodeaba por un consejo llamado 'Curia Regia', y posteriormente con la intervención del clero católico. Este consejo asesoraba al Rey en aquellos -- asuntos de gran importancia, que se sometían a la consideración de una asamblea de nobles. Esta asamblea lo acompañaba en los actos de promulgar leyes, intervenir en las diligencias previas en delitos políticos; en una palabra, era un poder que restringía el del monarca. Posteriormente, ya en la España cristiana, el Aula Regia tuvo una gran importancia -- por la intervención en los Concilios.

Los Concilios eran asambleas mixtas, compuestas por el Rey, su Aula Regia, y un grupo de eclesiásticos, extendiéndose su jurisdicción no sólo a la materia eclesiástica, sino a asuntos laicos o civiles". (30)

"El régimen jurídico visigodo tuvo como base fundamental la libertad del individuo; de ahí que en todos los órdenes -- los vínculos creados fueran contractuales (por manifestación

expresa o presunta voluntad) . El lazo que unía a monarca y vasallos se manifiesta en una doble forma: por la elección o por el juramento de fidelidad (es una especie de contrato general de vasallaje)". (31)

1.5. El Municipio Español en la Etapa de Dominación Árabe.

La institución del Municipio en España la dividiremos - para la presente exposición en dos etapas;

I. De la reconquista al advenimiento del absolutismo.

II. Desde el advenimiento del absolutismo a la Constitución de Cádiz.

Fue precisamente durante el desarrollo de la Reconquista, cuando floreció verdaderamente el Régimen Municipal español. "La obra de la reconquista ... fortaleció en los españoles la conciencia municipal y las comunas jugaron un papel - decisivo en la destrucción del período árabe". (32)

(31) Ibidem. Pág. 65.

(32) Ochoa Campos, Moisés. Op. Cita. Pág. 90.

"La representada por Pérez Pujol: señala que se dio la influencia romana hasta el período de la dominación árabe, período radical en que éste hecho nuevas ideas en cuanto, a la organización que creó un concepto diferente del Municipio de España". (33)

Iban apareciendo nuevas ciudades en el territorio arrebatado a los musulmanes, y se fueron creando en ellas necesidades locales, que daban nacimiento necesario a la institución municipal.

"El nacimiento del municipio en España, al principio de la Reconquista de territorio español en poder de los árabes, ya que hasta entonces cuando el municipio surge con su vida propia y alcanza a integrarse como órgano político". (34)

Mucho se ha discutido sobre el origen del municipio español de la edad media en general, así hay algunos autores --- quienes sostienen que dicho municipio no es más que un resurgimiento del romano, que habiendo caído durante el reinado de los visigodos, encontró condiciones favorables para su resurgimiento en el espíritu de asociación propio de la edad media; otros quienes en cambio, creen que los restos del Mu-

(33) Rendón Huerta, Teresita. Op. Cit. pág. 75.

(34) Idem. Pág. 75.

nicipio romano no sobrevivieron a la ruina del reino visigodo y que la misma organización municipal romana era incompatible con el tipo de vida que llevaban los cristianos de los primeros tiempos de la reconquista, que era el género militar y casi nómada.

De una forma u otra, el Municipio medieval español gozó - su época de mayor florecimiento en las ciudades de la reconquista, en las que se produjo un verdadero resurgimiento de la organización municipal. La primera característica de este florecimiento, es la gran riqueza de la legislación municipal.

Esta organización estaba representada por el fuero de cada ciudad. Los fueros erigían las ciudades en municipio, donde contenían los privilegios del pueblo y eran otorgados en algunas ocasiones por el Rey o por el señor de la localidad, y en otras eran adoptadas por las mismas ciudades admitidas por aquéllas.

"Así (a través del fuero municipal) se logró un lento, pero seguro avance en la obra de la reconquista. Los navarros y catalanes cruzaron el Ebro los asturianos avanzaron por el Duero y pudo constituirse el nuevo reino de León" (35)

(35) Ochoa Campos, Moises. Op. Cit. pág. 91.

El fuero al contener los privilegios del pueblo, reconocían a éste una serie de derechos que eran considerados inviolables hasta por el mismo rey y resolvía sobre esta base el problema del equilibrio público, que presenta todo régimen municipal, o sea, fijar la posición de la localidad autónoma -- dentro de la comunidad nacional, dentro del Estado.

De esta forma, los fueros se convirtieron en verdaderos -- semilleros de principios, que fueron recogidos posteriormente por las constituciones como derechos del hombre y que hoy reciben el nombre de garantías individuales, estableciendo por ejemplo la igualdad ante la ley. "El ser humano es quien --- crea sus propias normas que se resuelven en juicios lógicos" (36).

También se encontraban reconocidos los derechos de los pueblos de ser juzgados por sus iguales; de ser electos los funcionarios y representantes de la ciudad por todos los vecinos y además se establecía el importante principio de la inviolabilidad del domicilio.

Es necesario señalar el reconocimiento por parte del Rey, de la personalidad del municipio, no como una creación del --

(36) Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. 20ª Edic. -- Edit. Porrúa. México, 1986. pág. 23.

estado, o de la voluntad real, sino como de algo que ya existe por sí mismo, como un hecho natural. Esto se desprende claramente del sólo hecho de que los reyes trataran con las ciudades para el establecimiento de los fueros, que como ya se dijo, se ajustaban a las condiciones particulares de cada ciudad, respetando sus tradiciones. "El gobierno de la ciudad radicaba en la Asamblea General de vecinos (Consejo Abierto), eligieron los que iban a desempeñar los cargos municipales" (37).

Los principales funcionarios del municipio eran los siguientes:

1.- Los alcaldes: que estaban encargados del gobierno y administración de la localidad, en general, eran dos en cada municipio. En algunos municipios, existían sobre los alcaldes ordinarios, otro que se llamaba alcalde mayor. Los alcaldes tenían además una función judicial, pues formaban parte de un tribunal colegiado, junto con los llamados foreros que eran electos popularmente.

2.- El alférez: era el comandante de la milicia de la ciudad, tenía que defender los derechos de la comunidad y acu

(37) Rendón Huerta, Teresita. Op. Cit. pág. 76.

dir al servicio del rey, en aquellos casos en que así estuviera establecido en el fuero.

3.- Existían también los regidores, que formaban un cuerpo y se encargaban de reglamentar los acuerdos del consejo. - El número de regidores era proporcional a la población del municipio.

4.- El alguacil mayor: tenía a su cargo el orden y seguridad, así como la custodia de la bandera.

5.- El escribano: era el encargado de guardar el libro - del fuero, tenía fe pública, siendo necesaria su presencia -- para solemnizar la publicación de bandos, las notificaciones y otros actos oficiales.

6.- Los fieles: estaban encargados de los mercados y vigilaban el cumplimiento de las disposiciones de los abastos.

7.- Los sesmeros: que a semejanza de los defensores de la ciudad romana, tenían como función defender a los particulares de los abusos de los alcaldes.

Otros funcionarios de menor importancia eran los alar---

fes, los veladores o guardianes nocturnos y los andadores.

La representación de la ciudad en la Corte, eran reuniones convocadas por el Rey a los consejos de las ciudades, --- quienes mandaban a sus representantes quedando de esa forma garantizados los fueros y privilegios de las ciudades en contra de posibles leyes que les restringieran sus derechos consagrados.

"La etapa de decadencia se observa a finales del siglo -- XIII, y durante el siglo XIV, en que se reimplantan los tributos de diezmos (décima parte de los frutos que pagaban los -- fieles a la iglesia o al rey), la intervención se acentúa en la asignación de funcionarios." (38)

Conclusión del tema:

Podemos afirmar, parafraseando al maestro Ochoa Campos, - que de la implantación de los diversos municipios a lo largo de la historia española (autóctono, romano, visigodo, etc), - se derivan la mayoría de las características posteriores que influirían en los países de habla castellana.

(38) Ibidem. pág. 78.

"...La institución municipal española revistió caracteres semejantes a los establecidos en la Nueva España, respetando no sólo bondades de su estructura, sino también parte de sus defectos" (39).

1.6. Organización de los Pueblos Americanos en la Epoca Pre--
Colombina; su influencia en el Municipio posterior.

La organización política de los pueblos mesoamericanos -- tenía sus bases en el municipio primitivo y natural, cuya organización primigenia daba el poder de decisión a los sacerdotes y guerreros. Las tribus nahoas que partieron de Aztlán -- "lo hicieron con un líder sacerdotal, pero tenían un senado - deliberante" (40).

Al establecerse en un islote del lago de Texcoco, dividieron el territorio primero en cuatro parcelas, aumentando hasta 20 el número de ellas. Así fue como nació el calpulli o - barrio, base de la organización política mexicana y antecesor - del Municipio en América.

(39) Muñoz, Virgilio; Ruíz Massieu, Mario; Elementos Jurídicos Históricos del Municipio en México. U.N.A.M. México, 1979 pág. 29.

(40) Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. pag. 107.

"numerosos son los historiadores que hacen referencia al calpulli, aún cuando ninguno de ellos cae en el peligro de intentar definirlo. Basta saber que constituyó una forma de organización azteca basada en la permanencia de un grupo de --- principio ligado por vínculos de parentesco, a un territorio determinado" (41).

En base a esos postulados podemos asimilar la capital importancia del calpulli, que al constituirse en la célula primordial del Imperio Azteca realiza funciones de índole económica, política, religiosa y social, con la autonomía propia - de un municipio actual.

"El calpulli estaba sujeto a los jefes aztecas llamados - Tlatoanis quienes ejercían su providencia la jurisdicción civil y criminal, gobernaban según sus leyes y fueros" (42).

Al sur, los Incas desarrollaron un matemático sistema - de estratificación política basado en el sistema decimal. Siempre con origen en la familia, la escala gubernativa se acomodaba así: "10 familias formaban 1 chunca, 10 chuncas formaban

(41) Muñoz, Virgilio; Ruíz Massieu, Mario. Op. Cit. pág. 25.

(42) Rendón Huerta, Teresita. Op. Cit. pág. 86.

1 pachaca, 10 pachacas formaban 1 huaranca, 10 huarancas formaban 1 huno. Así quedaba organizado el gobierno local" (43)

Cabe agregar que aunque desde Cuzco se dirigía cada comunidad, la organización particular era admirablemente perfecta.

"Colón descubrió el nuevo mundo el 12 de octubre de 1492 y en ese viaje hizo su primera fundación, que fue el Fuerte de -Navidad, mandando edificar y guarnecer por el propio Colón. -- Este fue en América, el primer sitio fundado por europeos, -- pero no tuvo carácter de ciudad, sino que lo tuvo como fortaleza militar. Sin embargo, en el segundo viaje a las indias, en las instrucciones entregadas a Colón, se apunta la erección de Municipios.

Colón, en su segundo viaje, fundó la primera ciudad insular que fue la Isabela, en la isla la Española, hoy República Dominicana, el 27 de noviembre de 1493.

"No conocemos en forma legal el acto que dió origen y existencia de derecho a la primera función urbana americana - pero con toda seguridad, Colón fundó la Isabela mediante acta

(43) Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. Pág. 130.

solemne, levantada ante escribano y testigos, como después harían todos sus continuadores en tierra del nuevo mundo. Una vez terminada la ceremonia legal de posesión, se procedió al trazado de la ciudad, que debió hacerse tomando como punto de partida la plaza.

Colón trazó las calles, repartió solares y calles y parece que al principio no nombró Cabildo, sino que se reservó a sí propio el gobierno. Sin embargo, en la Isabela se constituyó el primer Municipio Americano, pues tarde o temprano se organizó el gobierno local, ya que en las instituciones de -- 1493 se menciona a los regidores, fijando la forma de elección y nombramiento de esos oficiales municipales" (44).

"Toda obra de colonización de América, se hizo a través de la Institución Municipal. Con el establecimiento de cada municipio de tipo occidental se fue desarrollando el régimen colonial en todo el Nuevo Mundo.

"Las primeras ordenanzas municipales obligaban a una vecindad mínima, para poder recibir solares y tierras; la ordenanza dada a la ciudad o pueblo en 1546, obligaba a una vecindad mínima de seis años. Por otra parte, las primeras orde--

(44) Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. pág. 133.

nanzas disponian que en cada villa debía haber dos alcaldes, con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano. Esto constaba en las primeras disposiciones municipales, expedidas en la Nueva España en 1524 y 1525". (45)

Sabido es que el descubrimiento de México se llevó a cabo desde la isla de Cuba, gobernada en este entonces por Diego Velázquez. La primera expedición estuvo a cargo de Francisco Hernández de Córdoba, quien tocó tierras mexicanas el 10. de marzo de 1517. Posteriormente, Juan de Grijalva en -- 1518 llegó a las costas de Cozumel; siendo en abril de 1519, cuando Hernán Cortés, comandó al tercera expedición española, arriba a la isla de Sacrificios, frente a la costa de lo que ahora es el Estado de Veracruz.

Una vez en tierra firme, Cortés se desliga de la autoridad de Diego Velázquez, adjudicándose el título de Justicia Mayor y Capitán General, y reconociendo únicamente la autoridad del Rey de España. "Bernal Díaz del Castillo, hace radicar en estos hechos y en la independencia que Cortés había logrado, la fundación del Primer Municipio por un acto de supre

(45) Ibidem, pág. 134.

ma democracia, que sería el primero del Nuevo Continente" (46) Para ello constituye un ayuntamiento, mismo que sería el primer vestigio del desarrollo municipal en México. Es necesario hacer notar la importancia que desde su origen tuvo el Municipio en nuestro país, dado que "la circunstancia de que Cortés, para justificar su rebeldía ante el Capitán General de Cuba, - Diego Velázquez y asumir el poder de la Conquista, haya recurrido a la fundación del régimen Municipal, indica su trascendencia". (47)

La expedición acaudillada expedida por Cortés hizo posible la conquista del Imperio Mexicano y con ello la caída de -- los demás señoríos que se encontraban dispersos en el territorio. En efecto, a partir de la fundación del primer reducto -- español en la Nueva España, se intentó la expedición hispana -- del centro del país, estableciendo una alianza con el Imperio Tlaxcalteca, férreo rival de los Mexicas, logrando después de muchas fatigas doblegar en 1521 al Imperio Mexicano y dar fin al movimiento conquistador del país. "Aquí comenzarían las vicitudes del régimen municipal en nuestro país el primer municipio es el de Tepeaca, Puebla, la fundación de León, luego Co--yoacán, y así sucesivamente fue fundiéndose esta forma de organización en todo el territorio nacional". (48)

(46) Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Pax-México, 1976, Pág. 369.

(47) Moreno, Daniel. Ibidem. Pág. 379

(48) Rendón Huerta, Teresita. Op. Cit. pág. 94.

A la caída de la Gran Tenochtitlán, Cortés fundó el primer ayuntamiento en Coyoacán, mudándose luego a lo que fue Tenochtitlán y dando principio así a la Ciudad de México, a partir del ocho de marzo de 1524. "Estando el cabildo metropolitano, integrado por un Alcalde Mayor, dos alcaldes comunes y ocho ediles, además del escribano y el mayordomo" (49).

Hay que apuntar que el Municipio se dió a través de la Conquista como una Institución política, en la que se creó primero el ayuntamiento jurídico político, que fue el ayuntamiento y posteriormente tendió a establecer los lazos de vecindad necesarios para su formación.

Conclusión del tema:

En la época de la conquista el municipio español se encontraba en una época de transición e inclusive de formación, dicha inestabilidad se reflejó en la diversidad de tipos de municipio establecidos en el Nuevo Continente, sin embargo, y pese a todo, se constituyó de inmediato en base de la organización política de las colonias.

(49) Idem. Pág. 100. El primer Ayuntamiento instalado en la Colonia fue el de Coyoacán, el 6 de marzo de 1524, fundándose de ahí en adelante uno en cada población fundada.

"La historia del mundo en América ha tenido sus altibajos. En un tiempo fue olvidada, pero actualmente resurge con mayor fuerza en los países latinoamericanos" (50).

1.7. La Conquista Española y la Fundación de los Primeros Municipios Americanos.

La ordenanza del 10 de abril de 1626, dictada por Felipe IV, dispuso que en adelante los Virreyes, audiencias, gobernadores y demás ministros de las Indias, no podrían ya dar títulos de ciudades ni villas a ninguno de los pueblos o lugares de españoles o Indios, pues en lo sucesivo, tal facultad era exclusiva del monarca.

"La más antigua fundación española que aún subsiste en -- territorio norteamericano, es San Agustín, en la Florida, que -- fue establecida en 1565 por Pedro Méndez de Avilés. En 1524 el florentino Giovanni Verrazana, al servicio de Francia, descubrió el sitio que actualmente ocupa Nueva York. A esto siguieron otras exploraciones en los siglos XVI y XVII.

La primera colonia inglesa permanente se estableció en --

(50) Centro Nacional de Estudios Municipales. El Municipio en Iberoamérica. Edit. Secretaría de Gobernación. México, - Noviembre - Diciembre, 1985. pág. 9.

Jamestown, Virginia, en mayo de 1607. En 1620, llegó el May flower a la roca de Plymouth, en Massachusetts con el grupo de 100 peregrinos. En 1626, los holandeses, que ya habían -- establecido otras fundaciones, compraron a los Indios la isla de Manhattan por el equivalente de 24 dólares en tela y abalorios. La población se llamó Nueva Amsterdam, hasta que en --- 1629 la tomaron los ingleses bajo el duque de York y le cambiaron el nombre por el de Nueva York. En 1630 se fundó la - colonia que ocupó el sitio de la actual Boston. Y así surgió la fundación de las colonias.

Las trece colonias que, con el tiempo, llegaron a formar los Estados Unidos, fueron Nueva Hampshire, Massachusetts, -- Rhode Island, Connecticut, Nueva York, Nueva Jersey, Pensylva nia, Delaware, Maryland, Virginia, Carolina del Norte, Caroli na de Sur y Georgia" (51).

En la Isabela se constituyó el primer municipio America-- no, pues tarde o temprano se organizó el gobierno local, ya - que en las instrucciones de 1493, se mencionó a los regidores fijando la forma de elección y nombramiento de esos oficiales municipales.

(51) Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. pág. 152.

En cuanto al primer Municipio de América Continental, lo fue el de la Villa Rica de la Veracruz, fundado por Cortés -- el 22 de abril de 1519. Para esto "se levantaron algunas --- enramadas simulando casas, se marcó la plaza público erigiéndose en ella una picota y se instaló una horca en los alrededores" (52).

Ese día comenzó a funcionar el primer ayuntamiento en lo que había de llamarse Nueva España y que fué también el primero en América Continental.

Los Municipios Insulares recibieron un Régimen Municipal de tipo pre-villalar, que conservaba más lozanas libertades locales. En cambio, los Municipios Continentales recibieron ya un tipo post-villalar, más centralizado y fiscalizado.

Toda la obra de la colonización de América se hizo a través de la institución Municipal. Con el establecimiento de cada Municipio de tipo Occidental, se fue desarrollando el -- régimen colonial en todo el nuevo mundo.

Las primeras ordenanzas de la población, dictadas por Felipe II en 1573, rigieron en América para la fundación de pue

(52) Ochoa Campos, Moisés. "La Reforma Municipal". Ed. Porrúa México, 1981. pág. 96.

blos y ciudades y extendieron los consejos municipales entre españoles, criollos e indígenas.

"En la etapa de organización tenemos como legislador -- aplicable las ordenanzas de Descubrimientos, Población y Pacificación de Indias. Felipe II en que disponia la estructura municipal." (53)

Según Gámiz Parral, Máximo N. en Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas. Edit. UNAM, México, 1990, pág. 169. dice: "La Constitución española de - Cádiz del 19 de marzo de 1812 ya establecía diferentes artículos para regular la composición y funciones de los ayuntamientos, mencionándose como integrantes de los mismos al alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador o síndico."

En efecto en la primera parte de la edad media, el municipio se expone con una institución de recia autonomía, en la que inclusive se establecen normas de esplendor, sus representantes en las Cortes tenían marcada influencia en el gobierno nacional, dando además en las clases económicas -- débiles la posibilidad de combatir a los grupos poderosos -- de la nación, uniéndose a través de los Municipios.

(53) Rendón Huerta, Teresita. Op. Cit. Pág. 94.

"Para garantizar sus derechos e intereses, frente a los nobles y propios reyes, los municipios españoles obtuvieron de estos últimos en variadas ocasiones, los fueros o cartas-pueblo, legislaciones consistentes en proteger la existencia de los municipios" (54).

Los cabildos (cuerpo de eclesiásticos capitulares de una iglesia, Ayuntamiento), en su mejor época. "respondían a las necesidades de una población desvalida, ya que se había establecido la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos, esta igualdad se consideraba esencial para el buen gobierno de la comunidad, y si a ella venían a establecerse condes, caballeros y otros nobles, debían quedar sujetos a las mismas normas (incluso la pena de muerte para ciertos crímenes) que los pobladores primitivos. El régimen de justicia era igual para todos los ciudadanos, el gobierno de la población era elegido popularmente, no interviniendo ni siquiera el Rey en el nombramiento de oficiales municipales, pudiendo hablarse de su primer época como de una primera institución democrática" (55).

(54) Ochoa Campos, Moisés. El Municipio, Su Evolución Institucional. Op. cit. pág. 18.

(55) Muñoz Virgilio y Ruíz Massieu, Mario. Op. Cit. pág. 28.

Conclusión del tema:

Es así como podemos observar los constantes y diversos -- cambios sufridos por el Municipio Español a través de su histo-- ria, cambios que influyeron decididamente en el proceso de es-- tablecimiento en las colonias americanas.

1.8. Organización Municipal en la Colonia.

El primer Municipio en México fue fundado por órdenes del Conquistador Hernán Cortés, quedando plenamente constituido - el día 27 de abril de 1519, llevando por nombre el de la Vi-- lla Rica de la Vera Cruz, siendo creado este Municipio en - nombre del Rey de España.

Se le dotó de un Ayuntamiento y tuvo como fin primordial, el de llevar a cabo la investidura de Cortés, de todas las fa-- cultades legales suficientes para continuar realizando la --- conquista.

"De esa manera, la organización de la vida local se reali-- zó sobre dos vertientes, por una lado la incorporación de los autóctonos al marco municipal español mediante su designación para ocupar cargos de alcaldes y regidores: por el otro, la -

fundación de ciudades o municipios españoles". (56).

Después de algún tiempo de ardua lucha, cae finalmente - Tenochtitlán, en donde Cortés crea un segundo Ayuntamiento quedando establecido éste en Coyoacán y mudándose más tarde --- a la Ciudad de México.

Analizando estos primeros municipios de México, nos podemos dar cuenta claramente que fueron creados primero los ayuntamientos como instrumentos jurídico-políticos y más tarde -- se trató de establecer los datos de vecindad que fueron necesarios.

Lógicamente, dada la conquista, la organización política y social del pueblo azteca se vió modificada paulatinamente - desapareciendo poco a poco los calpulli y ocupando su lugar - los llamados Cabildos de Indígenas.

En un principio, estos Cabildos de Indígenas, en lo que respecta a su organización, se encontraban íntimamente relacionados con lo que había existido en los calpullis.

(56) Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México. INAP-CONACYT, México, 1985. pág. -- 121.

De estos cabildos podemos decir que tenían como funcionarios a los tlatoanis, siendo integrados exclusivamente por indígenas.

Por lo que se refiere al aspecto electoral que tenían los Cabildos, podemos decir que éste era igual al que existía en el calpulli. "Los cabildos constituyeron el gobierno de las ciudades bajo el régimen de colonia y en los primeros de ---- nuestra emancipación" (57).

El número de funcionarios que constituían los cabildos de Indígenas era muy variable, dado que éste se determinaba en razón directa a las necesidades e importancia de las localidades dentro de las cuales iban a gobernar.

Con el tiempo, estos Cabildos Indígenas resultaron para los españoles un obstáculo en contra de su afán de explotación, por lo que intervinieron frecuentemente con la elección de sus integrantes, llegando de esta manera a degenerarse la forma de designación.

"En un principio los cargos municipales eran adquiridos por elección popular. Lamentablemente, con posterioridad, la (57) Rendón Huerta. Teresita. Derecho Municipal. Edit. Porrúa. México, 1985. pág. 13.

adjudicación de los oficios concejiles se efectuó mediante -- subastas públicas haciéndose en forma perpetua y renunciabile" (58).

Su libertad política se encontraba restringida, dado que el Rey y los Virreyes tenían en un momento dado la facultad - de anular las elecciones, lo cual después de cuatrocientos -- años todavía no ha desaparecido.

Las obligaciones de los Cabildos de Indígenas se conside-
raban de acuerdo a lo siguiente:

- a) Por la diversidad de instituciones.
- b) por el mestizaje.
- c) por la intervención de funcionarios españoles

También durante ese tiempo, nacieron los cabildos Español-
les, que entre sus principales funciones, se encontraban las
de administrar las ciudades y poblados en donde fueren ins---
truídos, así como también el de impartir justicia en primera

(58)_Muñoz, Virgilio; Ruíz Massieu. Mario. Op. Cit. pág. 34.

instancia.

Estos Cabildos Españoles durante los primeros años de la Colonia gozaron de plena autonomía, dado el escaso número de funcionarios y el poder tan vasto con que contaban los conquistadores, ya que eran representantes directos de las expediciones a tierras novo-hispanas.

En un principio, los cargos municipales eran adquiridos en forma popular, posteriormente fueron por subasta pública, lo que motivó que estos cargos cayeran en personas acaudaladas, formándose de esta manera verdaderas oligarquías. Otra forma de adquisición de estos cargos, era en virtud de concesiones por parte de la Colonia. El cargo de regidor era adquirido mediante enajenación; no obstante todo lo anterior y lo arbitrario de este sistema, se llegaron a establecer determinadas reglas que deberían de observarse durante el ejercicio de los mismos, así por ejemplo: era obligatorio recibir el poder en el lugar donde se iba a ejercitar el cargo.

"El rey a menudo acostumbraba premiar a cortesanos por sus servicios concediéndoles durante su vida uno o varios cargos de regidores, los cuales vendían a interesados en ultramar. Cuando el valor de los cargos del Cabildo subió, en

la segunda mitad del siglo XVI, con el aumento de población y la prosperidad de las ciudades americanas, le convenía a la administración de la corona dirigir la venta de cargos".

(59)

De entre las funciones principales de éstos cabildos citaremos las siguientes:

- 1.- Ejecución de la justicia.
- 2.- Administración Municipal.
- 3.- Tribunal de Apelación en contra de las decisiones de los alcaldes.
- 4.- En materia de asuntos administrativos, existía la -- obligación de llevar a cabo el adorno de la ciudad, mejorar las obras públicas, reglamentar todos los -- asuntos de carácter económico, regular la actividad de los talleres artesanales, etc.

Ya en el siglo XVIII se establecieron las llamadas Intendencias, con las cuales se vino a centralizar más el poder y minimizar la importancia del Municipio.

(59) Liehr, Reinhard. "Ayuntamiento y Oligarquía en Puebla: 1787-1810". Sepsetentas. México, 1976. Tomo I. Pág. 91.

Las intendencias, se encontraron constituidas por funcionarios que tenían la representación directa de la Corona Española, a los que se denominó intendentes.

Estos intendentes intervenían esencialmente en las finanzas municipales, como por ejemplo en el control de las cuentas del Municipio, en la organización de las actividades de naturaleza agrícola, en la creación de vías de comunicación, etc.

Las intendencias, implantadas según el modelo español -- que en la metrópoli existían desde 1718, eran doce, a saber: las de México, Puebla, Veracruz, Mérida, Antequera de Oaxaca, Valladolid de Michoacán, Santa Fé de Guanajuato, San Luis Potosí, Guadalajara, Zacatecas, Durango, la de Sonora y Sinaloa". (60)

Conclusión del tema:

Mediante el régimen de ayuntamientos se consolidó jurídicamente la dominación española en tierras americanas es así como el Muni

(60) Burgoa O, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". --- Edit. Porrúa, México, 1983. Pág. 65.

cipio confirmó su papel de unidad política, económica y social de las nuevas naciones; siendo sin embargo, influido -- constantemente por los cambios de organización provenientes_ de la Metrópoli.

1.9. La Constitución de Cádiz y el Municipio.

"El movimiento renovador surgido en España, con motivo de los referidos acontecimientos de 1808, dio origen a la - celebración de las Cortes Generales Extraordinarias, de la_ que emanó la Constitución de la Monarquía Española, mejor - conocida como "Constitución de Cádiz". (61)

Dicha Constitución fue promulgada en España el 19 de - marzo de 1812, y el 30 de septiembre del mismo año el Virrey Francisco Javier Venegas lo hizo en México, expidiéndose los decretos necesarios para su inmediata aplicación.

"Si el fin de toda Constitución consiste en implantar_ una orden jurídico, su primera y fundamental imitación la - tiene en la determinación de establecer, no a la anarquía - ni el absolutismo, sino mediante un orden jurídico. De otro modo la Constitución se negaría a sí misma y sería suicida."

(62)

(61) Burgoa O., Ignacio. Op. Cit. Pág. 75.

(62) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, México, 1987, pág. 27.

Poco tiempo después fueron elegidos diputados a las Cortes ordinarias y se integraron las seis diputaciones provinciales de Yucatán, Nueva Galicia, Provincias Intimas de ---- Oriente, San Luis Potosí y México, creándose posteriormente una séptima diputación en Valladolid, para las provincias de Michoacán y Guanajuato.

Sin embargo, la vida efímera de estas diputaciones terminó cuando Fernando VII expidió en Valencia, el 5 de mayo de 1814, un decreto para abrogar la Constitución de Cádiz y todas las leyes expedidas por las Cortes. Felix María Calleja hizo la publicación oficial de tales disposiciones el día -- 11 de agosto de 1815 y con ello quedó restablecido el régimen colonial tradicional.

En marzo de 1820, Fernando VII restableció la vigencia de la Constitución de Cádiz obligado por la Insurrección de Riego, y el Virrey Apodaca ordenó el restablecimiento.

"En 1820 el ejército español, acaudillado por Riego, restauró la vigencia de la Constitución, y meses después el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba la convirtieron de modo expreso, en la carta que fincó el citado de derecho del nue-

vo país mexicano". (63)

En el título VI denominado "del gobierno exterior de las provincias y de los pueblos", compuesto de dos capítulos, de dica la Constitución Gaditana una especial y detallada atención a la Institución Municipal.

"En el capítulo I de dicho título, se hace referencia a -- la elección popular de los alcaldes, regidores y procurado-- res síndicos, y a la no reelección del que hubiere ejercido alguno de estos cargos sin que pasaran por lo menos dos años y donde el vecindario lo permitiera. También prohibió los -- oficios perpetuos". (64)

Así visto, es notable que desde este tiempo se le da un gran impulso a la vida y constitución de los Municipios, sin embargo, nace también el sometimiento de los Ayuntamientos a los jefes políticos.

A continuación, estudiaremos los artículos de la Consti-

-
- (63) Varios Autores. Enciclopedia de México. Tomo III. -- México, 1977. Pág. 146.
 (64) Muñoz, Virgilio; Ruíz Massieu, Mario. Op. Cit. Págs. - 46-47.

tución de Cádiz que reglamentaban a los Ayuntamientos:

DEL GOBIERNO INTERIOR DE LAS PROVINCIAS Y DE LOS PUEBLOS.

(65)

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

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

Art. 311. Las leyes determinarán el número de individuos de cada clase de que han de componerse los ayuntamientos de los pueblos con respecto a su vecindario.

Art. 312. Los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarán por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayunta--

(65) Constitución Política de la Monarquía Española. Promulgada el 19 de marzo de 1812, artículos 309 y sigs.

mientos, cualquiera que sea su título y denominación.

Art. 313. Todos los años en el mes de diciembre se reunirán los ciudadanos de cada pueblo para elegir, a pluralidad de votos con proporción a su vecindario, determinado número de electores, que residan en el mismo pueblo y estén en el - ejercicio de los derechos de ciudadano.

Art. 314. Los electores nombrarán en el mismo mes a pluralidad absoluta de votos, el alcalde o alcaldes, regidores y procurador o procuradores síndicos, para que entren a ejercer sus cargos el primero de enero del siguiente año.

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

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

Art. 317. Para ser alcalde, regidor o procurador síndico,

además de ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, se re quiere ser mayor de veinticinco años, con cinco a lo menos - de vecindad y residencia en el pueblo. Las leyes determina-- rán las demás calidades que han de tener estos empleados.

Art. 318. No podrá ser alcalde, regidor o procurador sín dico ningún empleado público de nombramiento del Rey, que es té en ejercicio, no entendiéndose comprendidos en esta regla los que sirvan en las milicias nacionales.

Art. 319. Todos los empleos Municipales referidos serán carga concejil, del que nadie podrá excusarse sin causa le-- gal.

Art. 320. Habrá un secretario en todo ayuntamiento, ele- gido éste a pluralidad absoluta de votos y dotado de los fon dos del común.

Art. 321. Estará a cargo de los ayuntamientos:

Primero: La noticia de salubridad y comodidad.

Segundo: Auxiliar del alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y a

la conservación del orden público.

Tercero: La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrarios conforme a las leyes y reglamentos con el cargo de nombrar depositarios bajo responsabilidad de los que le nombran.

Cuarto: Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la tesorería respectiva.

Quinto: Cuidar de todas las escuelas de primeras letras, y de los demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común.

Sexto: Cuidar de los hospitales, hospicios, casa de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban.

Séptimo: Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, puentes, calzadas y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.

Octavo: Formar las ordenanzas Municipales del pueblo, y

presentarlas a las cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial, que las acompañará en su informe.

Noveno: Promover la agricultura, la industria y comercio, según la localización y las circunstancias de los pueblos, y cuanto les sea útil y beneficiosa.

Art. 322. Si se ofrecieren obras u otros objetos de utilidad común, y por no ser suficientes los caudales de propios fuere necesario recurrir a arbitrios, no podrán imponerse éstos, sino obteniendo, por medio de la diputación provincial, la aprobación de las Cortes. En el caso de ser urgente la obra u objeto a que se destinen, podrán los ayuntamientos usar interinamente de ellos con el consentimiento de la misma diputación, mientras recae la resolución de las Cortes. - Estos arbitrios se administrarán en todo como los caudales de propios.

Art. 323. Los ayuntamientos desempeñarán todos éstos en cargos bajo la inspección de la diputación provincial, a quienes rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido".

A1 consumarse la invasión francesa a España se firmaron

los tratados de Bayona de 1808, mediante los cuales los reyes españoles cedieron la integridad política y territorial de -- sus dominios en favor del emperador francés Napoleón, estableciéndose del mismo modo la igualdad jurídica entre la Metrópoli y las colonias de ultramar.

1.10. La Constitución de 1824 y el Municipio.

No encontramos en la Constitución de Apatzingán, sino vagas referencias acerca de la forma como debían de organizarse y dividirse los Estados, específicamente el artículo 208, que establece la continuidad del sistema de ayuntamiento; igual -- circunstancia se observa en el ideario de Morelos plasmado en "Los Sentimientos de la Nación." (66)

VI.- La parte orgánica (de la Constitución de 4 de octubre de 1824) abarca los títulos III, IV, V, que están consagrados a la organización y funcionamiento de los poderes federales; y el título III; que está dedicado a la organización y funcionamiento de los poderes de los Estados miembros de la -- Unión Mexicana." (67)

(66) José Ma. Morelos. Chilpancingo, 14 de septiembre de 1813
 (67) Varios Autores. "Diccionario Jurídico Mexicano". Edit. -- Porrúa. UNAM. México, 1989. Tomo I, pág. 661.

Con los estudios realizados por el Congreso, se acepta - el acta constitutiva, y el 31 de enero de 1824, es expedida dicha Constitución, habiendo sido aprobada el 4 de enero del mismo año. "se acentuó con ésto, la intervención de las autoridades superiores del Estado en las funciones del cabildo, con la que la esfera de acción de los municipios se vio men- guada por completo". (68)

La primera constitución del Estado Mexicano, la que le - dio la vida jurídico-política, fue publicada por el ejecutivo el día 5 de octubre de 1824, bajo el título de Constitu- ción de los Estados Unidos Mexicanos. Esto dio como resulta- do que se dieran los inicios de 'un nuevo Estado', como lo - señala en el siguiente texto, el maestro Burgoa:

"El ser estatal de México arranca, pues, de la referida constitución, aunque su modo de ser haya experimentado mu- chas variaciones en el transcurso de nuestra vida histórica. Esta sola circunstancia es suficiente para aquilatar la enor- me trascendencia de la Constitución de 24, trascendencia que ninguno de sus detractores de ayer y de hoy pueden descono-

cer". (69) Esta Constitución estuvo en vigor hasta 1835.

El Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal de 4 de octubre del mismo --- año se apegaron a un exagerado Federalismo, no dispusieron - reglamentación alguna que hiciera referencia a los Munici--- pios. Así, en lo que respecta a su régimen Municipal, las - entidades federativas continuaron acatando las disposiciones referentes de la Constitución de Cádiz.

En el artículo 4º, precisamente es donde se establece la República Federal, al decir: la Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de República Representativa Popular Federal. "Los fundamentales principios de la ideología insur-- gente y de que, si en varios aspectos sigue lineamientos demarcados por la Constitución Española de 1812". (70)

Sin embargo, no trata en su contenido lo relativo a la - problemática Municipal, al dejar en absoluta dependencia a - los Estados para organizar sus gobiernos y administración in

(69) Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. IV Edición. Edit. Porrúa. México, 1983. Pág. 89.
(70) Rendón Huerta, Teresita. Op. Cit. Pág. 107.

terior, según sus artículos 49, 50 y 161.

"Se prescribe la división tripartita del poder: legislativo, ejecutivo y judicial. Salvando el anterior principio, los Estados se podían organizar libremente en lo relativo a la titularidad del ejecutivo". (71)

Ello brindaba la oportunidad para que los Estados se dieran a sí mismo una legislación que atendiera mejor a los intereses, costumbres y demás circunstancias de la localidad, mas auspiciaba también una situación de anarquía en el aspecto legislativo de las entidades federativas, al no instituir un mínimo de garantías tendientes a evitar una condición que se estableciera en detrimento de los Municipios.

Dentro de este ordenamiento jurídico, se va a establecer por primera vez la organización política en nuestro país, -- que en el artículo 4º se establece.

A pesar de ello, como ya lo señalamos no se hace mención de la célula del sistema que es el Municipio.

(71) "Diccionario Jurídico Mexicano". Op. Cit. Pág. 662.

Esta omisión que se hace del Municipio, trajo como resultado que relegara por completo a éste, dejándolo sin una vida jurídica, mas no de hecho, pues seguía existiendo, por lo que fue necesario llevar a cabo su regulación y organización tomando como base las disposiciones coloniales, que por no oponerse a la constitución, no fueron derogadas.

"La Carta Constitucional de Apatzingán dispuso que las leyes existentes permanecieran en vigor "mientras que la soberanía de la nación forma el cuerpo de leyes que han de sustituir a las antiguas" siempre y cuando no hubieran sido derogadas por la propia Constitución (art. 211). En los asuntos municipales rigió este precepto". (72)

Conclusión del tema:

Es así como en los inicios de la vida independiente del país el Municipio no tomó parte dentro de la organización política, aunque mucho después impondría su peso específico para consolidarse poco a poco. "Mientras que la soberanía de -

(72) Zebadúa González, Emilio. "El Municipio, su historia y el Federalismo Fiscal". Tesis Profesional, UNAM. - México, 1984. Pág. 49.

la Nación forma un cuerpo de leyes que ha de subsistir a las antiguas, permanecerán éstas en todo su vigor a excepción de las que por el presente y otros Derechos anteriores se haya derogado y las que adelante se derogaren". (73)

1.11. El Municipio y la Constitución de 1857.

"En 1836 la Constitución centralista dispuso que las autoridades municipales debían ser de elección popular, pero - la ley del 20 de marzo de 1837 suprimió los Ayuntamientos -- reemplazándolos por los jueces de paz subordinados a los prefectos y a los subprefectos". (74)

En 1843, Santa Anna nombra una junta nacional legislativa que expide una nueva Constitución centralista, llamándola "Bases de la Organización Política de la República Mexicana", estableciéndose en éste entre otras cosas que: la República se debería de dividir en Departamentos, Distritos, Partidos y Municipios. Así también dentro de este cuerpo legislativo, se concebía al Municipio, pero sin su autonomía, puesto que éste ya no dependía de los prefectos y subprefectos, como se

(73) Ibidem. Pág. 107.

(74) Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. Pág. 190.

establecía en la Constitución de 1836, sino ahora serían los gobernadores y las Asambleas de los Departamentos los que venían a ocupar su lugar, teniendo entre otras facultades las de nombrar a los miembros del ayuntamiento, de expedir sus ordenanzas, de reglamentar los servicios y fijar el presupuesto de egresos y de ingresos de los mismos ayuntamientos, trayendo como consecuencia de ésto, que el Municipio dependiera absolutamente del Gobierno Central y por lo tanto no cumpliera con sus fines. "La Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de República Representativa, Popular, Federal". (75)

La Constitución de 1857, al igual que la de 1824, es de tipo liberal. "Fue el Acta Constitutiva, el documento que consiguió la primera decisión genuinamente constituyente del pueblo mexicano y en ella aparecieron por primera vez de hecho y de derecho, los Estados como Entidades Federativas" -- (76), pero a pesar de ello, se omitió la reglamentación del Municipio, haciendo mención de éste únicamente en los artículos 31, 36 y 72 respectivamente. El artículo 31 nos dice: Es obligación de todo mexicano:

(75) Rendón Huerta, Teresita. Op. Cit. Pág. 107.
 (76) Ibidem. Pág. 108.

Contribuir para los gastos públicos, así de la Federa---
ción como de los Estados y Municipios en que resida, de manera
proporcional y equitativa como los dispongan las leyes.

En el artículo 36 se enuncian las obligaciones de todo -
ciudadano de la República, dentro de las cuales se encuentra
el de inscribirse en el padrón de la Municipalidad, manifes-
tando la propiedad que tiene o la industria, profesión o traba
jo que se ejercita para subsistir.

Por último, en el artículo 72 se van a expresar las fa--
cultades con las cuales se encontraba investido el Congreso
de la Unión, dentro de las cuales podemos nombrar las si---
guientes:

El llevar a cabo todas aquellas actividades tendientes
al arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, basad
os en la elección popular de las autoridades políticas, Mu-
nicipales y Judiciales, designándoles rentas para cubrir sus
gastos. "De estas notas podemos derivar que el municipio, nat
ural y jurídicamente es anterior a Estado (Entidad Federativ
a), y que no es correcto hablar de una centralización por -
región". (77)

Examinando lo anterior, podemos reafirmar lo dicho acerca de la Constitución del 24, en relación a que el Municipio no fue reglamentado en su organización política y jurídica, así como también en su forma de funcionamiento por esta Constitución, quedando a expensas de las Entidades Federativas.

Para el año de 1857 el poder municipal fue considerado - por muchos como una importante garantía a las libertades públicas. "Tiene sus fundamentos más importantes; en el Plan de Ayutla, pese que no se eleva el rango constitucional y lo atiene de el régimen del Municipio". (78)

Todos los ayuntamientos de la República Mexicana están - subordinados a los jefes políticos, y el de la capital lo es tá al Gobernador del Distrito Federal. Esta subordinación es tan compleja, que con rarísimas excepciones los ayuntamientos nada pueden hacer sin la aprobación de los jefes políticos, y éstos pueden en todo caso deshacer todo cuanto hacen los ayuntamientos en beneficio general.

No obstante que no hubo mucho hincapié en la Constitución

de 1857 acerca del Municipio, si se tocó algo al respecto. -

"Por otro lado, aún la Constitución de 1857 no atendió - la planeación de la hacienda municipal, pues las rentas pú-- blicas aparecen divididas entre la Federación y los Estados, y de allí su absorción para esas entidades". (79)

La Constitución Federal, de el 5 de febrero de 1857, no prestó sino una superficial atención al Municipio en sus artí-- culos 31, fracción II, 36 fracción I y 72 fracción VI, que - fueron transcritos con anterioridad.

Resulta clara la circunstancia de que al no haber sido - contemplado el Municipio por la Constitución Federal, su re-- gulación quedaba desplazada a las Constituciones de los Esta-- dos.

"En el último tercio del siglo XIX, los Estados estaban divididos en partidos, municipales y secciones, los jefes po-- líticos de los partidos eran nombrados por los gobernadores estatales". (80)

(79) Cámara, F. "Las subculturas Mexicanas como partes inte-- grantes de los Municipios. Estructuras tradicionales y modernas de su organización y gobierno": "En los -- Municipios de México". pág. 51.

(80) Ibidem. Pág. 51.

Con respecto a la condición que guardaba el Municipio -- Mexicano en aquellos años, Ramón Rodríguez escribió en 1875: "El poder Municipal considerado por muchos como una importante garantía de las libertades públicas, no es, a mi juicio, supuesta nuestra actual organización política, más que una - reliquia tan venerable como inútil, de tiempos calamitosos - que para fortuna de la humanidad, pasaron ya probablemente - para no volver jamás.

Su origen sólo basta para demostrar que en la actualidad no tiene objeto ni razón de ser". (81)

En otro párrafo el mismo autor señala:

"Téngase presente, por último que entre nosotros, la --- existencia de los ayuntamientos o poder Municipal no se ha-- lla sancionada por la Constitución que nos rige, y si se conservan, es sólo por una costumbre no autorizada por el pacto federal, y como una reliquia inútil de la antigüedad. La autoridad que ejercen los Municipios es la prueba más concluyente de que son enteramente inútiles en las naciones que no --

(81) Rodríguez, Ramón . Derecho Constitucional. Segunda -- Edición. México, 1875. Pág. 219-220.

tengan una organización puramente municipal". (82)

Conclusión del tema:

A través de este análisis descubrimos el grave riesgo de desaparición que sufrió durante la legislación del 57, contribuyendo a aumentar el caos que reinaba en la administración estatal y federal, así como la organización política.

1.12. El Municipio en el Porfiriato.

"Durante los treinta años que tuvo el poder en sus manos el General Díaz, el Municipio prácticamente desapareció, --- pues los ayuntamientos sufrieron divisiones administrativas superiores, a las que se les denominó partidos, distritos o prefecturas, estando éstos a cargo de los prefectos o jefes políticos. "Y ya que de esta manera se procura el bien de la municipalidad y el pueblo, justo, necesario, es procurar el bien del individuo". (83)

Este fenómeno se originó debido a la política reinante -

(82) Ibidem. Pág. 225-226.

(83) Rendón Huerta, Teresita. Op. Cit. Pág. 112.

en nuestro país en esa época, ya que el poder se encontraba centralizado en la persona del Presidente de la República.

"La sofocación del más leve respiro de autonomía municipal fue uno de los caracteres distintivos del régimen del general Porfirio Díaz". (84)

Tal era la importancia del Municipio en esta época, que fue en el seno de éste, en donde se empezaron a gestar las ideas revolucionarias. Así tenemos que en el año de 1906, -- los hermanos Flores Magón lanzaron un programa que contenía las siguientes disposiciones:

La supresión de los jefes políticos, que tan funestos -- fueron para la República, como útiles para el sistema de --- opresión reinante, siendo esta supresión una medida democrática, como lo es también la multiplicación de los municipios y el robustecimiento.

"Por otro lado, Madero, en el Plan de San Luis, critica -

(84) Muñoz, Virgilio; Ruíz Massieu, Mario. Op. Cit. Pág. 68.

tenazmente la imposición centralista y la forma de regular - el funcionamiento y organización del Municipio, así como tam- bién la inexistencia de la libertad de éste". (85)

Durante este período, en México se experimentó una con- centración de poder en la figura del Presidente de la Repú-- blica, siendo uno de sus mecanismos la restitución de los -- prefectos o jefes políticos que eran autoridades dependien-- tes del gobernador, pero superiores a los Ayuntamientos, de- bido a que sin control alguno se dedicaron a obstaculizar, - la autodeterminación del Municipio.

"Dichos jefes políticos llegaron a consumir terribles ar- bitrariedades, fueron los ejecutores de las crueles matanzas de obreros en Cananea y Río Blanco". (86)

En esta época, los Municipios sufrieron divisiones admi- nistrativas superiores, denominadas partidos, distritos o -- prefecturas, que estaban a cargo de los prefectos o jefes po

-
- (85) Ruíz Monroy, Jesús Antonio. El Municipio, esencia del Sistema Federal. Tesis, sustentada ante la Universi-- dad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Morelia, -- 1984. Pág. 73
- (86) Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. Pág. 235.

líticos.

"Cada Estado expidió su Constitución y estableció un tratamiento, similar en lo atinente al régimen municipal, pero había tanto desconocimiento de lo que era en una Constitu---ción, se establecía la existencia de cuatro poderes; esto es, "LEGISLATIVO, EJECUTIVO, JUDICIAL, MUNICIPAL". (87)

"Los odios que engendró la nefasta participación de es--tos funcionarios, que tiene su origen en la Constitución cen--tralista de 1836, motivó uno de los postulados de la Revolu--ción, el Municipio Libre, como lo fueron también los anhelos de tierra, trabajo y no reelección". (88)

El Porfiriato significó una centralización de las activi--dades del Estado Mexicano en todas sus ramas. Las decisiones eran tomadas desde el centro y la organización política y ju--rídica de México fue adecuada de tal modo que el sistema pu--diera funcionar eficazmente (la constitución de 1857 tuvo -- que sufrir ciertos cambios para facilitar este fin.)

(87) Rendón Huerta, Teresita. Op. Cit. Pág. 113.

(88) Muñoz, Virgilio; Ruíz Massieu, Mario. Op. Cit. Pág. -
68.

"La Ley de Organización Política y Municipal del D.F.... ordenó que a partir del 1º de julio del mismo año (1903), -- quedasen suprimidas las funciones administrativas de las Coporaciones Municipales del Distrito Federal". (89)

Una de las modificaciones que le introdujeron a la Carta Fundamental de 1857 y que atañe a la materia Municipal, fue la adición de la fracción II al artículo 31 de la Constitución señalada.

Así presenta el fenómeno de que el Porfiriato crea un -- amplio ordenamiento jurídico a la vez que desarrolla las Instituciones Políticas que le permitieron al régimen Porfirista ejercer una amplia dominación del territorio nacional, -- que fue por medio de las jefaturas políticas. Estas autoridades, "se vieron fortalecidas y actuaron de intermediarios -- del Gobierno Estatal y los funcionarios locales en todos los Estados del país aunque con distinta denominación (prefectos, subprefectos, jefes de policía, directores políticos, prefetos populares y visitadores)". (90)

(89) Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. Pág. 235.
(90) Zebadúa González, Emilio. Op. Cit. Pág. 72.

En la transcripción de preceptos determinados de las --- Constituciones estatales durante el porfiriato, se vislumbra al alcance de la Institución del jefe político.

La Constitución de Colima consignaba:

El Estado se dividirá para su gobierno económico-político, en Distritos y Municipios. Los primeros serán regidos en lo gubernativo por prefectos políticos y los segundos por -- subprefectos o por los Presidentes de los Ayuntamientos.

Los prefectos serán nombrados por el ejecutivo, lo mismo que los subprefectos.

La Constitución Estatal de Guanajuato establecía:

El Gobierno económico político de cada partido, estará a cargo de un ciudadano nombrado por el gobierno, que se denominará "jefe de policía". Las atribuciones que tenía este jefe de policía eran las de presidir el ayuntamiento, publicar las leyes, así como hacerlas valer, cuidar el orden y administración de los pueblos.

La Constitución de Hidalgo señala:

El Ejecutivo para la administración del Estado, nombrará jefes políticos, cuyo número y facultades determinará una -- ley y fijará una demarcación de los distritos y Municipios.

La Constitución del Estado de Querétaro disponía:

El Gobierno económico político de los Distritos, estará a cargo de un individuo que se denominará prefecto y residirá en la cabecera respectiva.

Conclusión del tema

Como hemos visto, las diferentes constituciones estudiadas han señalado de una manera no muy detallada la integración del Municipio, así como las atribuciones de sus dirigentes y gobernadores jerárquicos.

"Por tanto, la dictadura porfirista se sirvió del municipio a través de las jefaturas políticas para conculcar los -- derechos ciudadanos". (91)

(91) Ochoa Campos, Moisés. "Evolución del Municipio Mexicano", en "Gaceta Mexicana de Administración Pública -- Estatal y Municipal". N° 16-17. INAP. México, 1985. -- Pág. 26.

1.13. El Municipio Mexicano de Principios del Siglo XX.

"La Revolución Mexicana, primera en el mundo del siglo - XX, sostuvo desde sus movimientos precursores, dos postula-- dos fundamentales: la solución del problema agrario y la im-- plantación de la libertad municipal.

El primer postulado trataba de encauzar hacia la justi-- cia social a la enorme población campesina del país.

El segundo postulado trataba de establecer la democra--- cia en México desde su base, instaurado el municipio libre.

La dictadura del General Porfirio Díaz mantuvo a los --- ayuntamientos supeditados a la voluntad de los jefes políti-- cos, que eran agentes del dictador y árbitros de la vida mu-- nicipal.

A mayor abundamiento, la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, de 16 de marzo de 1903, ord@ nó que a partir del 1º de julio del mismo año, quedasen su-- primidas las funciones administrativas de las corporaciones municipales del Distrito Federal, que se componía de 13 muni-- cipalidades. Al decretar la supresión del ayuntamiento de la

ciudad de México, el dictador Porfirio Díaz dispuso que, en su lugar, funcionase una junta consultiva que no sería de -- elección popular y con carácter exclusivamente técnico.

"Los jefes políticos los cuales tenían ingerencia directa y despótica que hizo nugatoria la relativa independencia de las corporaciones municipales". (92)

"Los movimientos precursores de la Revolución consideraron que no podría volver a un régimen democrático sin democratizar primero la base de la estructura política y administrativa del país, que era el Municipio, y postularon la abolición de las jefaturas y prefecturas políticas y la consagración institucional del Municipio libre. Estas demandas figuran desde 1906 en el Partido Liberal Mexicano y se repitieron en el programa del Partido Democrático en 1909, en el -- Plan de Valladolid, en el Plan de San Luis de 1910, en el -- Plan Reyista, en el Plan Político Social de 1911, en el Pacto de la Empacadora, en el Programa de Reformas formulado -- por los Zapatistas y en el Plan de Guadalupe y sus adiciones

de 12 de diciembre de 1914". (93)

"El Estado Federal en México, se forma por la Federación de 31 Estados y un Distrito Federal. Cada uno de los Estados divide en distritos y en cada uno de estos se encuentra un - sinnúmero de Municipios urbanos y rurales. Estos Municipios comprenden, en su circunscripción, a pequeños poblados que - dependen del ayuntamiento radicado en la cabecera Municipal y forman delegaciones o comisarías con su respectivo delegado o comisario". (94)

Es ante esta situación de manipulación insostenible que surgen pronunciamientos a favor de la libertad municipal. -- Partidos como el Liberal Mexicano o, posteriormente, el partido Democrático se manifestarán por la supresión de jefes - políticos y la reorganización municipal; asimismo, en el --- Plan de San Luis se destacó la necesidad de recobrar la li-- bertad y la no reelección de las autoridades municipales.

"La división de los poderes, la soberanía de los Estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano

(93) Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. Pág. 235.
(94) Ibidem. Pág. 236.

sólo existen escritos en nuestra Carta Magna". (95)

En el seno mismo del movimiento revolucionario, se pudo observar que la libertad del gobierno local era una cuestión nacional, de esta manera el Plan de Ayala se manifestó por -
- alcanzar la independencia de los municipios.

"Si bien este plan no hacía referencia explícita a la --
cuestión municipal, y sólo señalaba la necesidad de que a --
los pueblos se les regresaran "ejidos, colonias y fundos le-
gales." (96)

Asimismo, en el Pacto de la Empacadora, pronunciado por_
Orozco, se destaca que la Revolución haría efectiva la Inde-
pendencia y la autonomía de los Ayuntamientos para legislar
y administrar sus arbitrios y fondos; asignados por las Legisla-
turas; no es casual entonces, que Carranza abrazara este movimiento. "Pa-
ra acentuar la centralización y borrar toda la autonomía municipal, el_
gobierno del Gral. Díaz, agrupó a los ayuntamientos en divisiones -
administrativas superiores, que recibieron los nombres de -

(95) Transcrito de Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. Pág. 313.

(96) Zebadúa González, Emilio. Op. Cit. Pág. 76.

partido, distrito, prefectura o cantón". (97)

Así, en las adiciones al Plan de Guadalupe, se expresaba que era necesario el establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional.

"Fue hasta el 25 de diciembre de 1914 que Venustiano Carranza expidió la Ley del Municipio Libre". (98)

El mismo Carranza, en su proyecto de constitución en el año de 1916, se refería a los Municipios en los siguientes términos: "es sin disputa una de las grandes conquistas de la Revolución, como es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena ley electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases

(97) Rendón Huerta, Teresita. Op. Cit. Pág. 114.
 (98) Zebadúa González, Emilio. Op. Cit. Pág. 77.

racionales que le permitieran cumplir su cometido de una manera bastante aceptable."

"Ahí arranca la reforma municipal de la revolución y de ahí continuaríamos con la Constitución de 1917". (99)

Conclusión del tema:

La reseña histórica del Municipio que desarrollamos en este capítulo nos muestra las características principales -- que desde los orígenes conserva, así como sus sucesivas ---- transformaciones, a lo largo de los siglos.

Como tal queda determinada su profunda utilidad, además de su innegable constitución natural, tan propia como cualquier característica de la especie humana.

"La grandeza nacional no rivaliza con las regiones; por el contrario, depende su grandeza de la fuerza de sus localidades, del vigor de las entidades federativas". (100)

(99) Ochoa Campos, Moisés. "Evolución del Municipio Mexicano". Op. Cit. Pág. 26.

(100) Pérez Correa, Fernando. Ponencia presentada en el III Congreso Nacional de Doctores en Derecho.

EJERCITO LIBERTADOR DE LA
REPUBLICA MEXICANA. CUARTEL GENERAL

EL GENERAL EMILIANO ZAPATA, Jefe Supremo de la Revolución de la República, a sus habitantes hago saber:

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

CONSIDERANDO: que los pasados dictadores ahogaron la independencia de los municipios, sometiéndolos a la férrea dictadura de los gobernadores y jefes políticos, que sólo atendían a enriquecerse a costa de los pueblos y a engrosar los caudales -- del estado; con detrimento de los erarios comunales, sin dejar a los municipios ni las libertades de acción ni los recursos -- pecuniarios que les permitieran llevar una vida propia y atender eficazmente a las necesidades y el progreso del vecindario.

CONSIDERANDO: que entre las principales promesas de la revolución, figuran las de la supresión de las jefaturas políticas y el consiguiente reconocimiento de los fueros y libertades comunales.

CONSIDERANDO: que la libertad municipal resulta irrisoria, si no se concede a los vecinos la debida participación en la solución arrendo de los principales asuntos de la localidad; pues de no ser así y de no estar vigilados y controlados los ayuntamientos se logrará únicamente el establecimiento de un nuevo -- dispositivo, el de los municipios y regidores, identificados o manejados por los caciques de cada pueblo, que venían a reem--

plazar a los antiguos jefes políticos; y porque conviene, para evitar abusos y negocios escandalosos o tráficós inmorales, - someter a la aprobación de todos los vecinos los negocios más- importantes de la existencia comunal, tales como enajenación o adquisición de fincas, aprobación de sueldos y gastos, celebra- ción de contratos sobre alumbrados, pavimentación, captación o conducción de aguas y demás servicios públicos.

CONSIDERANDO: que el derecho concedido a los vecinos de una po- blación de destituir a un ayuntamiento a los regidores que fal- tan a sus deberes, así como la facultad otorgada a un grupo -- competente de ciudadanos para exigir a aquellas autoridades -- que rindan cuentas ante la junta general de los habitantes -- del municipio, son garantías que conviene establecer para pre- caverse contra el mal manejo de los funcionarios municipales.

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

ARTICULO 1o.- Se declaran emancipados de toda tutela guberna-- tiva, los diversos municipios de la República, tanto en lo re- lativo a su administración interior como en lo que concierne - al ramo económico o hacendario.

ARTICULO 2o.- En consecuencia, cada municipio gozará de abso-- luta libertad, para proveer a las necesidades locales y para - expedir los reglamentos y bandos o disposiciones que juzgue ne- cesarios para su régimen interior.

ARTICULO 3o.- La legislación municipal a que se refiere el ar-- tículo precedente, será revisada por el Consejo de Gobierno -- del Estado, respectivo, durante el período provisional, o por- la Legislatura respectiva, una vez establecida al orden consti- tucional, por el sólo efecto de que sean retirados aquellos -- preceptos que se opongan a lo dispuesto por las leyes federa-- les o por las autoridades del Estado.

ARTICULO 4o. - - - - -

ARTICULO 5o. - - - - -

ARTICULO 6o. - - - - -

ARTICULO 7o.- Las sesiones de los ayuntamientos, serán enteramente públicas.

Cuartel General en Tlaltizapán, Mor., a 15 de septiembre de --
1916. (*)

(*) "Zapata y el Municipio", pág. 7. Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México. 1982.

CAPITULO II. CONCEPTOS GENERALES.

2.1. Concepto de Municipio.

Comenzaremos por hacer mención del concepto medieval, el cual consideraba al Municipio como:

"El conjunto de Ciudades aglomeradas, las cuales, en vez de preocuparse por embellecerse, procuraron defenderse de los constantes ataques del bandolerismo que azotaba las ciudades abiertas, por lo cual tuvieron que convertirse en villas amuralladas, comenzando entonces, a adquirir sus características actuales." (101)

La definición que hace el maestro Rafael de Pina es mucho más moderna, y nos servirá para darnos una idea de lo que es el Municipio.

"Municipio es el conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regidos en sus intereses vecinales por un ayuntamiento." (102)

(101) Ochoa Campos, Moisés. El Municipio. Su evolución institucional. Colección Cultura Municipal, Primera edición. México, 1981, Pág. 78.

(102) Pina, Rafael. De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. Edit. Porrúa, México, 1981, pág. 356

Sigamos repasando otras definiciones, para así poder hacer un análisis comparativo de conceptos que nos de pié a una definición por nuestra cuenta.

"Por Municipio debemos entender, el nombre específico dado a todas las ciudades o poblaciones que se gobiernan por -- sus leyes propias." (103)

Ahora, pasemos a la Constitución local del Estado de --- Aguascalientes, la cual establece lo siguiente:

Art. 66 "El Municipio es libre en su régimen interior. - Será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre ésta y el gobierno del Estado." (104)

Nuestro siguiente concepto a analizar, será el precepto constitucional del artículo 115, para confrontarlo con el ordenamiento anterior.

Art. 115. "Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popu-

(103) Ortíz Ramírez, Serafín. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Cultura. México, 1961, pág. 508.

(104) Muñoz, Virgilio y Ruiz Masseur, Mario. Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México. México, 1979, pág. 133.

lar, teniendo como base de su división territorial y su organización política y administrativa el Municipio Libre." (105)

Por lo visto en el texto anterior, nuestra Carta Magna coloca al Municipio como la base de la división territorial, política y administrativa de los Estados, por lo cual podemos establecer, que el Municipio es donde comienza la actividad política del Estado.

La maestra Teresita Rendón nos da otra noción acerca del tema: "Municipio es la entidad jurídice-política integrada -- por una población asentada en un espacio geográfico, determinado administrativamente, que tiene entidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo a sus propios fines." - (106)

Muy similar idea nos presenta el mexiquense Gómez Collado al afirmar que: "El Municipio es una entidad político-administrativa, integrada por una población, asentada en un espacio geográfico, dotado de una unidad de Gobierno regida por un -- conjunto de normas jurídicas que se basan en la Constitución

(105) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Colección Porrúa. 82ª Edición. México, 1987, pág. 95.

(106) Rendón Huerta, Teresita. Op. Cit., Pág. 14.

Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en las normas que contienen las constituciones políticas de los estados miembros de la federación y las leyes orgánicas municipales." --- (107)

Vemos que todas las definiciones anteriores tienen en común la mención, como elementos esenciales del municipio, del territorio, población y gobierno; sin alguno de estos elementos no se concebiría el concepto de municipio.

"El elemento poblacional es el más característico, pues se refiere a una comunidad con lazos estrechos." (108)

Resumiendo, el Municipio es una entidad que comprende territorio, población y gobierno, posee organización política y administrativa y tiene vínculo inmediato con el gobierno estatal y federal.

2.2 Elementos fundamentales del Municipio: Territorio, Población, Relación de Vecindad, Autonomía y Gobierno.

Ahora, en este punto, analizaremos los elementos que com-

- (107) Gómez Collado, Roberto. El Municipio como factor de desarrollo en México. Teoría y Praxis Administrativa # 8, -- Instituto de Administración Pública de Nuevo León, Monterrey, 1989, pág. 19
- (108) Zebadúa González, Emilio. "El Municipio, su historia y el federalismo fiscal". Tesis Profesional, UNAM, 1984, -- pág. 31.

ponen al Municipio y trataremos igualmente de definirlo y dar una opinión al respecto.

Territorio, es el elemento del Estado constituido por la superficie terrestre y marítima, y por el espacio aéreo sobre lo que ejerce su soberanía.

"Es la teoría del Estado en donde el concepto de territorio ha tomado su origen y su legitimidad teórica." (109)

El artículo 42 de la Constitución Mexicana, define el territorio como: el Territorio Nacional que comprende:

- I) El de las partes integrantes de la Federación.
- II) El de las islas, incluyendo el de los arrecifes y cayos, pertenecientes a los mares adyacentes.
- III) El de las islas de Guadalupe y Revillagigedo, situadas en el Océano Pacífico.

(109) Varios Autores. "Diccionario Jurídico Mexicano". Ed. Porrúa, UNAM, 1989, pág. 3077.

CAPITULO II

CONCEPTOS GENERALES

IV) El de la Plataforma Continental y 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.

VI) El espacio situado sobre el territorio nacional con las excepciones y modalidades que establezca el derecho internacional." (110)

"El territorio en las corporaciones comunales, su elemento físico o material, entendiendo por tal la extensión o ámbito superficial donde los órganos de la institución ejercen su dominio. Sin territorio no puede haber municipio, es axiomático que este elemento constituye un factor primordial para su configuración." (111)

El concepto proporcionado es, como podemos ver, determinante, de hecho el territorio, junto con el Gobierno y la Población, son un axioma inherente del Municipio.

(110) Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael. Op. Cit., Pág. 458.
 (111) Valencia Carmona, Salvador. Manual de Derecho Constitucional General y Comparado. Universidad Veracruzana, Xalapa, 1987, pág. 58.

Nuestro siguiente punto a tratar será el concepto de población.

"La población de un Estado vale sobre todo como 'pueblo', constituyendo étnica y políticamente el 'núcleo' de energías convergentes, mantenedor de aquel en el 'espacio' y el 'tiempo'." (112)

Podemos decir que la población, al ser uno de los tres -- elementos del Estado, es el conjunto de habitantes que se -- asientan a radicar en un territorio determinado. Esto sucede con los Municipios, los cuales cuentan con un territorio propio, y los habitantes que se asientan allí, constituyen su población.

De entre los 2,378 municipios que integran la República, hay algunas características propias para determinarlos, y una de las cuales es la población.

En principio, los Municipios metropolitanos, así denominados por su gran cantidad de población y actividad económica, son los más grandes e importantes. Estos cuentan con grandes

(112) De Pina Vara, Rafael. "Diccionario de Derecho". Ed. Porrúa, México, 1988, pág. 388.

instituciones productivas, por lo que constantemente aumenta en ellos el asentamiento de población.

Luego, podemos encontrar los Municipios Urbanos, los cuales se encuentran en las ciudades más importantes del país.- Allí también hay gran actividad comercial, industrial y de servicios estatales.

"En 1985, el 70% de la población era urbana en comparación al 72% promedio para todos los países desarrollados y 73% en el de E.U.A." (113)

La población de estos Municipios fluctúa entre los 100,000 y el medio millón de habitantes, los cuales tienen su sustento en la pequeña y mediana industria.

Los municipios semiurbanos, son centros de población, que se dedican a la actividad comercial entre rural y urbano como la artesanía, y su población media es de 25 a 50 mil habitantes, siendo la mayor parte de las veces carentes de

(113) Garza, Gustavo. "Las Políticas Urbano-Regionales en México, 1915-1988". en "Teoría y Praxis Administrativa". Instituto de Administración Pública de Nuevo León, México, 1990, pág. 141.

nas instalaciones, para servicios públicos, es decir, carecen de agua potable, luz eléctrica y en conclusión, adolecen de casi todas las comodidades de las grandes urbes.

Los Municipios rurales son un verdadero problema social, económico y político del país, pues carecen de toda urbanización. Cuentan con pocos medios para subsistir, y su población no se puede especificar perfectamente, dado que los habitantes se hallan desperdigados en distintos sectores.

Podemos ver que la población de cada Municipio tiene -- mucho que ver con el grado de desarrollo del mismo, por lo cual, en los Municipios con menos habitantes o con menor número de medios de comunicación o servicios públicos, será peor el desarrollo alcanzado en esos lugares.

Ahora, entraremos a analizar el siguiente concepto, que se refiere a la relación vecinal.

"El Municipio es una persona moral de derecho público -- que comparte por tanto los elementos de instituciones jurídicas, similares... Tiene además como elemento característico -- una estrecha vecindad, entre otros." (114)

(114) Zebadúa González, Emilio. Op. Cit., pág. 22.

El Municipio, cuenta con un tipo de organización ciudadana, la cual puede participar tanto en las labores del gobierno, como en las actividades de las entidades de gestión social y de promoción. Las funciones que realizan los vecinos, consisten en coadyuvar al Ayuntamiento en la creación de los planes de desarrollo social, así como ayudar en el mejoramiento de los servicios públicos, y servir de medio de comunicación entre el gobierno municipal y los vecinos del lugar.

"En efecto, siendo vecino, en el recto sentido gramatical, el que habita con otros en el mismo pueblo, barrio o casa; hablar de vecindad presupone la contigüidad material de familias y edificios que forman una agrupación perfectamente individualizada." (115)

La tarea de este conjunto de habitantes consiste en informar a la comunidad y al ayuntamiento los planes a llevar a cabo.

"Son complejos asociativos o societarios aquellos fundados en las preferencias o deseos de los individuos que los integran, o sea, a la voluntad libre o de arbitrio de éstos, y

(115) Valencia Carmona, Salvador. Op. Cit., Pág. 57.

que se han formado como una asociación deliberada por sus participantes para llevar a cabo ciertos fines." (116)

La elección de dichos organismos es popular, pues los representantes suelen ser los vecinos más preocupados en el desarrollo de su municipio.

En estos grupos, existen diversas formas de colaboración, dependiendo de la actividad a realizar, como la mayordomía, - para cuestiones religiosas, juntas de vecinos, los cuales observan el correcto funcionar del Municipio.

"Ese mismo contacto vecinal ocasiona necesidades especiales y problemas particulares de diversa índole, que hacen -- operativo para atender aquéllas y resolver éstos, una peculiar organización jurídica que no es otra que el municipio." (117)

En fin, todo este tipo de colaboración está regulado por las necesidades que tenga el propio Municipio y marca una -- cierta existencia y desarrollo de un gobierno municipal.

(115) Recasens Siches, Luis. "Tratado General de Sociología". México, Ed. Porrúa, 1970, pág. 428.

(117) *Ibidem*, pág. 58.

La independencia del Municipio tiene su origen en la Constitución Mexicana, estando su fundamento plasmado en el artículo 115, por lo cual nos apegamos a su fracción I.

Art. 115 Fracción I. "Cada Municipio será administrado - por un ayuntamiento de elección popular, directa y no habrá - ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado". (118)

Esta fracción da autonomía administrativa al Municipio - siendo el ayuntamiento el órgano que va a gobernar el lugar, presidido por un Presidente Municipal.

Para efectos de este punto, también haremos mención de - la fracción IV del mismo ordenamiento.

"Fracción 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:" (119)

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmo-

(118) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 85. edic. Edit. Porrúa, México 1990. Pág. 97

(119) Idem. Pág. 98.

biliaria de su fraccionamiento, división, consolidación, -
traslación y mejora, así como las que tengan por base el -
cambio de valor de los inmuebles.

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado -
para que este se haga cargo de alguna de las funciones rela-
cionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas -
por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases,
montos y plazos que anualmente se determinen por las legis-
laturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios
públicos a su cargo.

"Los Municipios... en los términos de las leyes federa-
les y estatales relativas, estarán facultados para formular,
aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo
urbano municipal (...) controlar y vigilar la utilización -
del suelo en sus jurisdicciones territoriales..." (120)

Pasemos a lo referente al gobierno ahora. Este tiene su

(120) Ibidem. Pág. 99.

fundamento en la fracción I del artículo 115 Constitucional. Ya mencionamos '... Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado...'

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c). Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Solo los bienes del dominio público de la Federación de los Estados o de los Municipios, estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Fracción II. "Los Municipios están investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las

legislaturas de los Estados, los bancos de policía y buen Gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones". (121)

Constatamos otra vez que la libertad del Municipio está un poco regulada por la autoridad del gobierno estatal, pero sin embargo, se da al mismo una facultad para gobernar se así mismo, expidiendo las leyes que juzguen convenientes.

El gobierno del Municipio se encuentra compuesto por el Ayuntamiento, el cual, a su vez, se forma por la elección directa de sus funcionarios.

"El Ayuntamiento, como la institución pública más importante del Municipio, es el principal responsable de orientar y ordenar las acciones de la población..." (122)

Estos serán los Presidentes Municipales, los regidores, los síndicos y los tesoreros municipales.

"El Presidente tiene la facultad, junto con las demás-

(121) Ibidem, Pág. 98.

(122) Lizaola, Clemente, "El Municipio, Ayuntamiento y la Organización Municipal, Historia del Municipio", en "Teoría y Práxis Administrativa", vol. III; Instituto de Administración de Nuevo León; México, 1990; Pág. 178.

autoridades del Ayuntamiento, para decidir la organización - que mejor convenga a su gobierno..." (123)

"El Síndico es la autoridad municipal electa por votación popular y a su cargo se encuentra la producción de los intereses municipales." (124)

"(El regidor) tiene a su cargo una o varias comisiones relacionadas con el bienestar de la población... y en ocasiones cumple funciones operativas." (125)

"(El tesorero) formula el proyecto de presupuesto de egresos., lleva la contabilidad del Ayuntamiento, etc." (126)

Resumiendo, diremos que las atribuciones del municipio son todas necesarias para su buen desempeño, de otro modo, estaría supeditado completamente al poder estatal.

Como conclusión diremos que el Municipio es una realidad natural, - constituye el segundo grado de la evolución de las sociedades fundamentales humanas: familias, municipio y Estado. Es anterior a este último; no fue creado por el mismo; existió con anterioridad y puede considerarse sabido directamente de las manos de la naturaleza." (127)

(123) Ibidem, pág. 179.

(124) Ibidem, pág. 180.

(125) Ibidem, pág. 180.

(126) Ibidem, Pág. 182.

(127) Gamiz Parral, Máximo N. "Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas". U.N.A.M. México, 1990. Pág. 318.

Sin el Municipio, los Estados de la Federación vivirán en un caos, pues sólo a través de una parte pequeña con sus limitantes, se puede comenzar la organización de un Estado tan grande como México.

C A P I T U L O I I I
LA CONSTITUCION DE 1917 Y EL MUNICIPIO MEXICANO"

Ciudadanos Diputados:

... El municipio independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena ley electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que le permitieran cumplir sus cometidos de una manera bastante aceptable... (*)

(*) Discurso del Presidente Venustiano Carranza, al inaugurar las sesiones del Congreso Constituyente. Querétaro, Qro., diciembre 10. de 1916. "Ideología de Venustiano Carranza". Comisión Nacional Editorial. 1976. Pág. 38

CAPITULO III. LA CONSTITUCION DE 1917 Y EL MUNICIPIO MEXICANO

3.1. Antecedentes en el Congreso Constituyente de 1916-1917.

Para entender la génesis del Municipio contemporáneo en México, remontemos a la dictadura de Porfirio Díaz, en que los habitantes de los municipios, antes conocidos como ayuntamientos, eran regenteados por - los líderes políticos del lugar, luchaban por obtener una precaria libertad, la cual no se logró el triunfo de la Revolución Mexicana.

"El porfiriato significó una centralización de las actividades del Estado mexicano en todas sus ramas. Las decisiones eran tomadas desde - el centro y la organización política y jurídica de México fue adecuada de tal modo que el sistema pudiera funcionar eficazmente." (128)

Para entonces los campesinos eran sometidos por una especie de sistema feudal. Sin embargo, surgen algunas ideas de liberación, las cuales son apoyadas por dos sólidos principios.

"El primer postulado trataba de establecer justicia social entre - los campesinos, los cuales eran violentamente explotados por los grandes terratenientes". (129)

(128) Zebadúa González, Emilio; "El Municipio, su historia y el Federalismo Fiscal"; Tesis profesional; UNAM, 1980; pág. 72.

(129) Ochoa Campos, Moisés. El Municipio y su Evolución Institucional. Colección de Cultura Municipal. Primera Edición 1981, pág. 235.

"El segundo postulado era de carácter político, ya que - su objetivo era destruir la estructura administrativa de los años porfiristas, como las jefaturas políticas, instaurando en México la democracia, junto con su célula principal: el Municipio Libre".

Durante el mandato del general Díaz, los Jefes Políticos participaron activamente en crueles represiones dirigidas a - acallar movimientos subersivos por parte de los campesinos y obreros; basta recordar lo ocurrido en las hueglas de Cananea y Río Blanco.

"En el recorrer de la historia de la creación del municipio, encontramos una Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, del 6 de marzo de 1903". (130)

Esta ley, ya puede considerarse como un antecedente de - los intentos que se buscaban para lograr la creación de un aparato que surtiera efecto como satisfactor de las necesidades - populares.

"Art. 60.- Los prefectos políticos serán la primera autoridad local, en la jurisdicción de sus respectivas municipalidades.

Dicha ley suprimía las funciones municipales del ayuntamiento de la Ciudad de México, y en su obra de la elección popular y su carácter se -- (130) Ochoa Campos, Moises. Ibidem. Pág. 235.

ría meramente técnico, pero las contribuciones recaudadas serían recibidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"Art. 61.- Los prefectos serán los jefes de todos servicios en las municipalidades y estarán subordinadas al gobernador de Estado". (131)

El primer paso para la democracia en México tendría que ser la implantación del Municipio libre, base de la futura sociedad post-revolucionaria, en sustitución de las jefaturas políticas.

Comenzada ya la contienda, surgieron grandes personalidades, que al iniciar la campaña tomaron parte activa en los combates, y entre ellos podemos citar a dos expresidentes de México, "el Comisario de Agua Prieta, Plutarco Elías Calles, fundador del Maximato y el Presidente Municipal de Huatabampo Sonora, Alvaro Obregón." (132)

El nacimiento del Municipio estaba listo, pues en el Estado de Chihuahua fue abolida por primera vez una jefatura política, en el año de 1911. Tres años después, Venustiano Carranza, -posteriormente el jefe supremo- en el Estado de Veracruz inicia la reforma municipal de la Revolución. El primer paso a la independencia del municipio estaba dado.

"No sería sino hasta el 25 de diciembre de 1914, acatamiento a las

(131) Ibidem, pág. 190.

(132) Ibidem, pág. 236.

ediciones al Plan de Guadalupe, que Carranza recogiera dicho reclamo revolucionario (el municipio independiente) al dar cabida constitucional al municipio." (133)

Posteriormente, el mismo Venustiano Carranza reinstala los ayuntamientos en el Distrito Federal, que habían sido abolidos por el General Díaz, con la ley de 1903.

"El sistema adoptado por México en el siglo pasado, el Constitucionalismo Federalista, ignoró siempre la importancia del municipio, ya que concedía a las Entidades Federativas la facultad de normar sus propios regímenes municipales." (134)

Tras la lucha revolucionaria, el Constituyente de 1916-1917, consideró la fundamental importancia del Municipio Libre, señalando que éste debía ser la base de la administración política y de la división territorial de los Estados. Este fue el gran logro de la Revolución armada de 1910.

Esta libertad Municipal tan buscada, tenía sus orígenes en el Plan de Guadalupe, el cual era presidido por Carranza, en cuyo texto se expresaba la necesidad de establecer la libertad municipal.

(133) Sayeg Helu, Jorge. "Marco Histórico del artículo 115 constitucional", en "La Reforma Municipal en la Constitución"; Ed. Porrúa; México, -- 198^e; pág. 9.

(134) Ochoa Campos, Moisés. op. Cit. pág. 22^e.

... Dicho plan fue firmado en la Hacienda de Guadalupe, Coah. el 26 de marzo de 1913, con el fin de desconocer al Gral. Victoriano Huerta - como presidente y a su gobierno.

El Jefe Supremo, en su proyecto de Constitución de 1916, se refería a los municipios de una manera singular.

"Es sin disputa una de las más grandes conquistas de la Revolución, así como que es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará - libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernantes, y una buena ley electoral que tenga a éstos elejados del voto público y que castigue con severidad cualquier intento de violarlo, establecerán cumplir sus cometidos de una manera bastante aceptable". (135)

Venustiano Carranza concedía una gran importancia a la libertad municipal, para que éste pudiera subsanar sus propias necesidades, al mismo tiempo que evitaba de una manera muy directa y segura, la ambición de - los gobernantes.

"El proyecto original del artículo 115 de Carranza, decía a la letra: "los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno - (135) Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México. INAP-CONACYT. 1a. Edic. México, 198^a, Pág. 138.

republicano, representativo, popular; teniendo como base de su división y organización política, el municipio libre." --
(136)

El proyecto original de Venustiano Carranza, en su artículo 115, tenía muy pocas variantes en lo que respecta al texto que fue aprobado, ya que el Jefe Supremo Sostenía que el municipio debía ser la base de la división territorial y de organización política de los Estados.

El Constituyente, por su parte, adicionó el texto original señalando que los Estados adoptarían la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre, conforme tres bases, las cuales son las fracciones I, II, III, las que atenderemos en los posteriores puntos.

"El debate en el cual fue aprobado el artículo 115 Constitucional fue muy discutido, pero finalmente la votación quedó de la siguiente manera: 88 votos a favor y 62 en contra".

(137)

(136) Ibidem. pág. 139.

(137) Martínez Cabañas, Gustavo. Op. Cit. Pág. 139.

Esta mayoría algo dudosa, en el sentido de que el artículo no fue aprobado por un margen más amplio, nos deja ver que aún otorgando alguna libertad al municipio, algunos integrantes del constituyente no estaban conformes con lo propuesto.

"Pareció ser el cansancio, efectivamente, lo que llevó al Congreso constituyente de 1916-1917 a aprobar un texto - constitucional para el artículo 115..." (138)

El vértice sobre el cual divergían las posiciones de los constituyentes era precisamente la hacienda municipal, al respecto, la fracción II del artículo en el proyecto original del Primer Jefe decía:

"II. Los municipios administrarán su hacienda libremente, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la porción y término que señale la legislatura local. Los Ejecutivos podrán nombrar inspectores para vigilar la contabilidad de cada Municipio. Los conflictos hacendarios entre el Municipio y los poderes de un Estado, los resolverá la Suprema Corte de Justicia de la

(138) Sayeg Helú, Jorge; Op. Cit. Pág. 15.

Nación en los términos que establezca la Ley" (139).

La primera posición en contra fue del C. Dip. Rodríguez González. En su ponencia, solicitaba aún más restricciones, y así él dijo: "Me he permitido suplicar se retire de la fracción II la palabra 'libremente', porque si acaso subsiste esa palabra, entonces los ayuntamientos tendrían que decir: 'Nosotros pagaremos a la policía tanto, a los profesores tanto', y yo lo que quiero es que se retire esa palabra" (140). Aunque la mayor parte del Constituyente se tomó más como una posición sentimental y confusa (el Dip. Rodríguez era maestro), quedó presente la idea de la libertad municipal, acerca de la cual el C. Dip. Heriberto Jara se refirió en los siguientes términos: "Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos conscientes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte

(139) Diario de los Debates del H. Congreso Constituyente, Tomo II, H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. LII Legislatura. Pág. 633.

(140) Idem. pág. 637.

y la restrinjamos por la otra; no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna con un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un centavo para su desarrollo sin -- tener antes el pleno consentimiento del Gobierno del Estado". (141)

Tras numerosos y acendrados debates surgió una propuesta relativamente conciliadora por parte del C. Dip. Ugarte que decía así: "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 suficientes para atender a sus necesidades". (142) -- Finalmente fue esta la que quedaría como definitiva, aunque en votación dividida como ya mencionamos antes.

Durante la historia del municipio, como base de la administración política de los Estados, ha habido algunas reformas al texto que le dio origen, por ejemplo, en el año de 1933, se instituyó el principio de la no reelección de -

(141) Idem. Pág. 637.

(142) Idem. Pág. 821.

los funcionarios públicos del Municipio: "... Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos no -- podrán ser reelectos para el período inmediato" (143).

La propuesta del Presidente Miguel Alemán, es de reconocer el voto a las mujeres. Esta medida era no menos trascendental, pues si se quiere vivir realmente en la democracia, es justo que todos tomen parte activa en la política municipal, estatal y federal, y debido al éxito de este precepto, se instituyó con carácter nacional este derecho a las mujeres para ejercer su voto.

"La propuesta presidencial sugerida fue aprobada des---pués de largos debates, adicionándose el artículo de referencia el 31 de diciembre de 1946" (144).

Años después, en 1976, la Legislatura agregó a la Constitución las fracciones IV y V del artículo 115, por medio - de las cuales se confiere al municipio de facultad de orga--nizar el desarrollo en las zonas conurbanas.

(143) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. Cit. pág. 97. México, 1960.

(144) Muñoz, Virgilio; Ruíz Massieu, Mario; "Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México" UNAM; México 1979. pág. 90.

"IV.- Los Estados y Municipios... expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias.. en lo que se refiere a los centros urbanos..."(145)

Finalmente, en 1977 se estableció el sistema de representación proporcional en los ayuntamientos y, la última -- y no menos importante adición, fue el fortalecimiento del régimen municipal, mediante la iniciativa presentada a la -- LIII Legislatura por el Ejecutivo en turno Lic. Miguel de la Madrid en diciembre de 1982.

"La octava y última reforma del artículo 115 cambió -- sustancialmente el contenido de éste el 3 de febrero de 1983" (146).

El Municipio tardó en surgir como una figura institucionalizada, y al hacerlo, su función no fue bien determinada. De ahí las innumerables discusiones en los debates del -- constituyente de Querétaro, donde finalmente fue aprobado -- el artículo 115. Tampoco podemos dejar de pasar los problemas de los legisladores al llenar los huecos que los constituyentes dejaron respecto a las funciones e ingresos del municipio, o a la disposición de su suelo. En fin, el municipio

(145) Citado de Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario, Op Cit. pág. 92.

(146) Varios Autores; "Constitución Política de los Estados -- Unidos Mexicanos. Edición Comentada"; UNAM; México, --- 1985; pág. 281.

ha pasado por un largo periodo de transición, en el cual se han hecho muchos cambios y reformas a su texto original. -- Del antiguo modelo del municipio de la segunda década de es te siglo, al municipio actual, éste ofrece mayores posibi-- lidades de acción, tiene un campo mayor en el cual ejercer -- su libertad.

3.2. Principales Polémicas sobre la Hacienda Municipal en -- el Congreso Constituyente.

La Revolución Mexicana, la primera del siglo XX, sostuvo desde sus inicios dos postulados muy importantes:

La solución al problema agrario y la implantación de la independencia de la libertad municipal, para liberar de la opresión ominosa a los campesinos, estableciendo una real -- democracia.

"El porfiriato significó la desaparición de toda expresión popular y democrática, el municipio incluido". (147)

En movimientos anteriores a la lucha revolucionaria, se

(147) Zebadúa González, Emilio; Op. Cit. pág. 75..

buscó crear lo que ahora reconocemos como Municipio. Muchos planes fueron creados para este objetivo, entre ellos podemos citar: el Programa del Partido Liberal en 1906, el cual sirvió como base para el programa del Partido Democrático en 1909, en el Plan de Valladolid, hasta llegar al programa de Reformas, formulado por los zapatistas y el Plan de Guadalupe.

"El pueblo, consciente de la necesidad de democratizar las instituciones del país ... estuvo cierto de que un gran paso era el fortalecimiento municipal".(148)

El Municipio Libre es la unidad territorial y de organización política y administrativa de las Entidades Federativas, que posee una importante personalidad propia, otorgada por la Constitución.

El Municipio, es una institución que se transforma en el más puro ideal de liberal y democracia.

Una vez terminada la Revolución, el Constituyente trató de plasmar en la Carta Magna un precepto que garantizara es-

(148) Zebadúa González, Emilio; Op. Cit. Pág. 75.

ta libertad, y así se creó el Municipio.

Cuando se implantó la iniciativa propuesta por el Primer Jefe, fue aceptada de inmediato por la segunda Comisión.

"La diferencia más importante y por tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del Municipio Libre como la futura base de la administración política y municipal de los Estados y, por ende, del país". (149)

Sin embargo, este proyecto establecía que el Municipio lo administraría el Estado, que era la base territorial y política de la Federación, por medio de un ayuntamiento de elección directa, en el cual no habría autoridades intermedias entre ésta y el Gobierno Federal.

El proyecto fue muy discutido, por la omisión de el problema económico. Esta iniciativa no decía como dar al Municipio recursos propios.

"Este aspecto fue, sin duda, el más criticado en la re

(149) Citado por Sayeg Helú, Jorge, Op. Cit. Pág. 10.

dacción del texto original del artículo 115 constitucional, porque no reglamentó adecuadamente las contribuciones que serían para la municipalidad, propiciando la penuria económica de la mayor parte de nuestros municipios". (150)

En el artículo 115 Constitucional, Fracción II, afirma que: el Municipio recaudará tanto los impuestos estatales como los de él; el nombramiento de inspectores para --llevar la contabilidad del Municipio y para recibir lo tocante a la parte del Estado, y finalmente, se daba competencia a la Suprema Corte de Justicia, para que resolviese los conflictos de hacienda entre el Estado y el Municipio.

Esta iniciativa fue criticada por el constituyente, ya que todo el sistema para procurarle al Municipio un patrimonio era muy rebuscado y poco funcional.

"Aun cuando en el ánimo de muchos diputados privaba el deseo de consagrar la libertad municipal, la fracción II del proyecto de la comisión fue impugnada. Se criticó la inter-

(150) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Ed. comentada; UNAM; México, 1985. Pág. 282

vención de los inspectores estatales en la vida municipal y se criticó que fuese la Suprema Corte la que resolviera las controversias en materia hacendaria entre Estado y Municipio". (15f)

Fueron los diputados Machorro Narváez y Arturo Méndez, quienes sugirieron que los ingresos municipales se obtendrían de todas aquellas aportaciones del Municipio para sufragar sus gastos, asignados por cada Estado y en caso de haber alguna controversia entre el Estado y el Municipio, la resolvería la legislatura, de existir entre ésta y el Municipio lo haría el Tribunal Superior.

Buscando la resolución del problema del municipio, finalmente se llegó a la fracción II del artículo 115 Constitucional. Los constituyentes no estaban muy de acuerdo con la propuesta de los diputados Narváez y Méndez, y al dejarlo pasar sin hacer referencia a él, el Diputado Ugarte presentó una nueva fórmula, haciendo referencia a la iniciativa presentada por el Primer Jefe, en lo referente al artículo 115. Esta fue aceptada ya por agotamiento en los legisladores y finalmente se estableció que los Municipios adminis

(151) Zebadúa González, Emilio; Op. Cit. Pág. 81.

traran libremente su hacienda, la cual se formaría de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, y que en todo caso, serían suficientes para atender sus necesidades.

"Por una mayoría de 88 votos a favor y 62 en contra - se aprobó finalmente el texto que -sin modificaciones sustanciales- tendría vigencia hasta antes de la reforma de - 3 de febrero de 1983". (152)

Ninguna de las dos propuestas lograron plasmar el --- ideal de la libertad municipal, ya que en la aprobada, el municipio se atiene a las disposiciones estatales para formar su hacienda y la forma en que éste resolvería sus problemas frente a las autoridades del Estado. No obstante, el Municipio Libre entró a la Constitución con estos gravísimos defectos.

El Municipio consagrado en la Constitución de 1917, - con todo y sus defectos, fue una etapa en el incipiente -- desarrollo de la democracia de aquel tiempo. Sin embargo, hoy vemos que por el precepto constitucional que prohíbe -

(152) Zebadúa González, Emilio; Op. Cit. Pág. 83.

la intervención de autoridades entre el ayuntamiento y el gobierno del Estado (artículo 115 Constitucional), ha quedado aislado y no han podido establecer una hegemonía con los demás.

3.3. Artículos de la Constitución que regulan la actividad Municipal.

El primer artículo que relaciona directamente con la actividad del Municipio, es el 3º Constitucional, al establecer lo referente a la educación.

Art. 3º "La educación que imparte el Estado: Federación, Estados, Municipios-, tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia." (153)

Según el inciso IX "El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y de coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la fun-

(153) Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, Op. Cit. Pág. 7.

ción educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquéllos que las infringan".(154)

Otro artículo de gran importancia para el Municipio es el 5º, al referirse a los servicios públicos que dice:

Art. 5º... "En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como - el desempeño de cargos concejiles y los de elección popular, directamente o indirectamente. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito" (155). Encontramos así que el Ayuntamiento correspondería a los de - cargos concejiles tomándolo como referente al Municipio.

El artículo 27, que es uno de los más grandes logros revolucionarios, junto con el 123, establece la importancia -

(154) Ibidem, pág. 9.

(155) Ibidem, pág. 10.

que tiene el obtener un desarrollo equilibrado en el país, - tanto urbano como rural. Así, se podrá imponer un adecuado - asentamiento humano y una mejor provisión, uso, reserva y - destino, tanto para tierras, aguas y bosques, todo esto para poder planear y regular una mejor conservación, mejoramiento, y crecimiento de población, y así hacer posible el fraccionamiento de latifundios.

"... se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, - usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a - efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los - centros de población, para preservar y restaurar el equili- brio ecológico para el fraccionamiento de los latifundios".
(156)

En la fracción VI de este mismo artículo, se hace una - exacta referencia a las capacidades, tanto de las Entidades Federativas, el Distrito Federal, como de los municipios, en el sentido de que cada cual es libre para adquirir y poseer

(156) *Ibidem*, Pág. 22.

todos los bienes raíces necesarios, para poder brindar los - servicios públicos.

En el artículo 31, que habla de las obligaciones para - los mexicanos, en la fracción II se establece, que cada mexicano debe asistir el día y hora que indique el Ayuntamiento, de donde viva, para realizar sus obligaciones de ciudadano, - recibiendo instrucción militar y cívica.

"II.- Asistir, en los días y horas designados por el -- Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las -- armas y conocedores de la disciplina militar". (157)

La fracción IV del mismo artículo señala que los mexicanos hemos de contribuir obligatoriamente con los gastos públicos, federales, estatales y municipales proporcional y -- equitativamente que dispongan las leyes.

Las prerrogativas de los ciudadanos están contenidas en el artículo 35º Constitucional, las cuales tienen relación -

(157) *Ibidem*; págs. 37 y 38.

con el Municipio, en el aspecto en que la fracción I señala, al establecer el deber de votar en las elecciones populares, y en la fracción II, el poder ser votado para cualquier cargo de elección popular y nombrado para cualquier otro cargo o comisión, teniendo las cualidades requeridas por la ley.

El artículo 36 enumera las obligaciones del ciudadano de la República y en la fracción I se establece, como la principal, el "Inscribirse en el catastro de la Municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo, de que subsista, así como también inscribirse en los padrones electorales, en los términos que determinen las leyes:" (158)

Estas obligaciones siguen en la fracción III y se refieren a votar en las elecciones populares del distrito electoral que le corresponde a cada quien.

La fracción IV habla de desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados que en ningún caso serán gratuitos, y finalmente, la fracción V determina que deben desempeñarse los cargos concejiles del Municipio donde se resida, así como las funciones electora

(158) Ibidem; págs. 39, 40.

les y las de jurado. El artículo 73º de la Constitución hace una enumeración de las facultades que tienen el Congreso, -- hasta llegar a la fracción XXIX-C, la cual le concede la potestad de "Expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal de los Estados y de los Municipios... en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los - fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución" (159). De igual modo reafirma lo dispuesto en el Artículo 3º; en la fracción XXV del 73 donde se hace lo -- propio en la materia cultural y educativa. Mientras en la -- misma fracción XXIX-A se otorga a las Legislaturas locales -- la autoridad de fijar el porcentaje correspondiente al Muni-- cipio con respecto de los pagos por energía eléctrica.

El artículo 115 comienza manifestando:

"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." (160)

(159) Ibidem. pág. 66

(160) Ibidem. pág. 97.

La fracción I de este artículo establece que el Ayuntamiento será el que administre al Municipio, siendo resultado de una elección directa y popular. También descarta del todo la existencia de una autoridad intermedia entre éste y el gobierno estatal, frenando el desarrollo y crecimiento municipal.

Dicha fracción establece el sufragio libre, no reelección en cuanto a los dirigentes del Municipio. También hace mención a que ninguna persona elegida indirectamente o por nombramiento para desempeñar las funciones de los cargos anteriormente citados, puede volver a reelegirse para el período siguiente. La única excepción serían los funcionarios suplentes, que en todo caso podrían ser electos como propietarios -- en tanto que los propietarios no podrán serlo como suplentes.

La fracción segunda establece que los Municipios serán -- libres de administrar sus recursos los cuales se formarán de las contribuciones que para tal efecto establezcan las legislaturas Estatales.

"Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de -- acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las -- legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen go-

bierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones" (161).

La fracción tercera inviste de personalidad jurídica al Municipio para cualquier efecto legal.

Tanto al Ejecutivo Federal, como los gobernadores de los Estados, por el simple hecho de residir eventualmente en dicho Municipio, tendrán el mando de la fuerza pública.

La fracción IV señala que los Estados y los Municipios -- podrán expedir leyes, reglamentos y disposiciones necesarias para cumplir con lo establecido por el párrafo III del artículo 27.

La fracción V se refiere a la posibilidad de que algunos centros urbanos situados en varios Municipios o varias Entidades Federativas, formen o estén formando una continuidad, deberán vigilar, planear y coordinar conjuntamente el desarrollo de dichos centros.

Continuando con los artículos referentes al Municipio ---
(161) Ibidem. pág. 277.

enumeraremos al 117, fracción VIII (segundo párrafo), que dice: "Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas; inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que los mismos fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública." (162)

El artículo 130 establece la prohibición de la intervención de cultos religiosos dentro de la política nacional, señalando que ningún ministro puede hacer en reuniones públicas o con motivo de su culto, críticas de las leyes fundamentales o de alguna autoridad del gobierno, además de su impedimento para votar y asociarse políticamente. "Para dedicar al culto nuevos locales abiertos al público, se necesita permiso de la Secretaría de Gobernación, oyendo previamente al gobierno del Estado". (163)

En cada templo debe haber un encargado de él, responsable ante las autoridades, del cumplimiento de las leyes sobre la disciplina religiosa. "El encargado de cada templo, en unión de diez vecinos

(162) *Ibidem.* pág. 103.

(163) *Ibidem.* pág. 119.

más avisará desde luego a la autoridad municipal quién es la persona que está a cargo del referido templo. Todo cambio -- se avisará por el ministro que cese, acompañado del entrante y diez vecinos más. La autoridad municipal bajo pena de destitución y multa... cuidará del cumplimiento de esta disposición" (164).

Estos artículos constitucionales son los que hacen referencia al Municipio, y que hemos resumido para una mejor comprensión de la importancia jurídica y política que tiene dentro de la organización administrativa del país.

3.4. El Artículo 115 Constitucional y sus diversas reformas y adiciones hasta la fecha.

El artículo 115 de la Constitución fue aprobado por el -- Constituyente de Querétaro, sin embargo, no tardó mucho en su frir su primera modificación, a instancias del general Alvaro Obregón quien proponía disminuir la cantidad de representantes populares, indicando un número de diputados por cada cien mil habitantes o fracción, mayor de cincuenta mil. Junto con esta fórmula, también surgiría a las legislaturas estatales -- reducir el número de sus miembros en la cantidad que estima--

(164). Ibidem. pág. 119.

ran adecuada con motivo del interés público de dichas Entidades.

"Estas reformas a juicio del suscrito (A. Obregón) reportan tres ventajas cada una de las cuales se justificaría por sí sola ante la conciencia nacional; la primera de índole moral, pues de seguro siendo menor el número de representantes que habrá de designarse, su selección se facilitará más y habrán de venir a integrar este Poder hombre, mejor preparados... La segunda de eficiencia, porque nadie ignora que en una asamblea muy numerosa, el proceso de sus labores resulta -- mucho más lento... La tercera de orden económico, pues la -- reforma... reducirá en dos millones aproximadamente el presupuesto de egresos..." (165).

Finalmente, el número de representantes en cada legislatura, debe ser proporcional al de habitantes que tenga un Estado, por ejemplo, una Entidad Federativa nunca puede tener menos de siete diputados, cuando su población no sea superior a los cuatrocientos mil habitantes. Así pues, cuando sea menos de ochocientos mil, serán nueve diputados y once en caso de -- Estados cuya población rebase esta última cifra.

(165) Citado por Muñoz, Virgilio; Ruiz Massieu, Mario. --
Cit. pág. 86.

La segunda reforma sufrida por el artículo 115, tuvo su origen cuando el Partido Nacional Revolucionario presentó una iniciativa que afectaba la fracción I de dicho artículo, en cuanto a la forma de gobierno del Municipio. A la fracción II, en cuanto a que son libres para administrar su hacienda y cómo se debe formar ésta. Finalmente a la III, ya que los investía de personalidad jurídica propia: "Los municipios serán investidos de personalidad jurídica propia para todos los efectos legales". (166).

Los gobernadores no podrán durar más de seis años en su encargo. También especifica que las elecciones deben ser directas y de acuerdo con las leyes electorales, en lo respectivo a los Gobernadores y Legisladores Estatales.

Prohíbe la elección de gobernadores que hayan ejercido esa función en el período anterior y da los supuestos en que podrían incurrir dichos funcionarios.

"Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a) El Gobernador sustituto constitucional, o el designa-

(166) Ruíz Massieu, Mario; Muñoz Virgilio. Op. Cit. pág. 87.

do para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional aún cuando tenga distinta denominación.

- b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas -- temporales del Gobernador, siempre que desempeñe el -- cargo en los dos últimos años del período" (167).

También se señala que para poder ser elegido Gobernador -- de un Estado, se debe ser nativo de él o haber residido dentro del mismo, por lo menos con cinco años de anterioridad al día de la elección, teniendo la calidad de ciudadano mexicano.

La tercer reforma sufrida por el artículo 115, se vincula con la duración del período del encargo de Gobernador de -- un Estado. El Ejecutivo Federal aprobó y publicó la iniciativa en el Diario Oficial de la Federación, el 8 de enero de 1943, modificando el párrafo tercero de la fracción III de dicho artículo, quedando de la siguiente manera:

(167) Ibidem. pág. 88.

"... Los Gobernadores de los Estados, no pueden durar en su encargo más de seis años..." (168).

Miguel Alemán Valdés, siendo Presidente Constitucional -- de la República, propuso al H. Congreso de la Unión que fuera otorgado a la mujer el voto, constituyendo ésta la cuarta --- reforma registrada en el artículo 115, el 12 de febrero de 1947.

El Presidente Alemán justificaba su propuesta, señalando que la vida en común era muy importante dentro del Municipio, por lo cual era necesario otorgar a la mujer este derecho, y - era preciso establecer el precepto que diera acceso al sexo - femenino en el campo político.

Dicha propuesta se aprobó tras largos debates y afectó al artículo 115 en su fracción primera párrafo segundo, el cual estableció la igualdad de la mujer con respecto al varón en - materia electoral, con su respectivo derecho a ser votadas y ejercer su voto. "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. En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igual igual (168) Ibidem. pág. 89.

dad de condición que los varones, con el derecho de votar y - ser votadas" (169).

Esta reforma se encuentra actualmente en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 y no en el 115 Constitucional.

En 1953 se realiza otra reforma en la que se le quita a la fracción I el segundo párrafo que la reforma de 1932 le había incluido.

En todo ese proceso surge finalmente la iniciativa de reforma en 1982 presentada por el entonces Presidente, Lic. Miguel de la Madrid, dando nuevo carácter y fisonomía al artículo y fortaleciendo su independencia política, quedando así:

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

(169) Ibidem. Pág. 90.

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

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

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terce---ras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas - graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miem--bros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las prue--bas, y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

II Los municipios estarán investidos de personalidad de acuerdo a las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

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

- a) agua potable y alcantarillado;
- b) alumbrado público.

- c) Limpia;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Fanteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines;
- h) Seguridad pública y tránsito; e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre - sus Ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

- 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:

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adi-- cionales, que establezcan los estados sobre propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, conso-- lidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado -- para que éste se haga cargo de algunas de las funciones rela-- cionadas con la administración de esas contribuciones.

- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas -- por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen -- por las legislaturas de los Estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Esta-- dos para establecer las contribuciones a que se refieren los

incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con -- las mismas . Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en fa-- vor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficia-- les o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la -- Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exen-- tos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayunta--- mientos con base en sus ingresos disponibles.

- V. Los municipios, en los términos de las leyes federa-- les y estatales relativas, estarán facultados para -- formular, aprobar y administrar la zonificación y pla-- nes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoria-- les; controlar y vigilar la utilización del suelo en -- sus jurisdicciones territoriales, intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y partici-- par en la creación y administración de zonas de re--- servas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad

a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarias.

VI Cuando dos o mas 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 residiere habitual o transitoriamente.

VIII Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas.

ras de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias" (170).

3.5. Características Jurídicas del Municipio.

Los planes de desarrollo Estatales y Municipales se han incorporado a la actividad estatal recientemente.

En los últimos años, varias Entidades Federativas vieron necesario crear en su organización una Estructura Orgánica -- de sus respectivos Gobiernos, una dirección de Estudios de -- Planeación y comisiones Mixtas que incorporan elementos tanto de sector social como de la iniciativa privada.

"Durante la administración del Licenciado Díaz Ordaz, se organizaron Congresos de Desarrollo, pero todos fueron con un carácter de mero estudio, por lo cual la mayoría se quedó en eso y no pudieron ponerse en práctica" (171).

El municipio está sujeto a la normatividad jurídica del Estado, por lo cual toda la actividad del mismo se encuentra regulado por algunas leyes:

- (170) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. págs. 97 a 100.
- (171) Secretaría de Programación y Presupuesto. Aspectos Jurídicos de la Planeación en México. Editorial Porrúa. Primera edición. México, 1981. pág. 129.

"- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- La Constitución Política del Estado.
- La Ley Orgánica del Estado.
- La Ley de Hacienda Municipal.
- La Ley Anual de Ingresos Municipales.
- Otras leyes de aplicación Municipal.
- Los reglamentos Municipales" (172).

Como vemos, el Municipio cuenta constitucionalmente con atribuciones y facultades para auto-administrarse, ya que se trata de una unidad territorial y administrativa, base de las Entidades Federativas.

Nuestra Carta Magna refiere a esta unidad ciertos principios básicos, como son: La libertad política, la libertad administrativa y la personalidad jurídica.

(172) Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal en México. INAP-CONACYT) Primera edición. México, 1985. pág. 147.

La libertad Política debemos entenderla como aquella --- que poseen los habitantes de un municipio para elegir libremente a sus autoridades o representantes, de acuerdo y dentro de las leyes establecidas para tal efecto.

Es justo decir, que, si bien la constitución señala ésta - libertad, no es precisamente ejercida por la comunidad, ya -- que intervienen órganos externos, aunque las autoridades municipales no son subordinadas a otro poder público.

"... el carácter formal y la personalidad jurídica del -- Municipio, los perfila su autoridad, su órgano representantivo, el Ayuntamiento, a cuyo cargo se encuentran la organiza---ción y administración de los servicios públicos, su hacienda, las relaciones con el Estado y la Federación, así como todas las funciones derivadas de su actual implementación constitucional" (173).

Esta libertad política nos lleva a suponer que podría ser limitada por la legislatura local, al estar facultada para -- declarar nulos los ayuntamientos así como para suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros. Pese a todo, po-

(173) Llorente González, Arturo. "El Municipio, Entidad Demo--crática por excelencia", en La Reforma Municipal en la Constitución. Pág. 101

demostramos decir que esto constituye un avance en lo que se refiere a la democracia mexicana, ya que el artículo 115, prevee que las autoridades "no pueden ser reelectas para el período inmediato" (174).

Ahora pasemos a analizar la libertad administrativa, que según la fracción I del artículo 115 Constitucional, tienen la facultad de administrarse como mejor convenga a sus propósitos. En este caso, el ayuntamiento determina ciertas disposiciones privativas de su autoridad, reglamentando también lo relativo a la vida comunal cuando no sean de la competencia de otra autoridad.

También analizará los asuntos de interés social determinando la forma de sus cuestiones, cuando éstas sólo incumben a la administración local de una manera indirecta, por pertenecer a otros poderes por que su facultad de decisión excede la propia del ayuntamiento.

El municipio es el representante de los intereses o deseos de sus habitantes, por lo cual se convierte en gestor de sus propios asuntos ante los poderes públicos.

(174) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. - Artículo 115, fracción I. Editorial Porrúa. México, --- 1988. pág. 96.

"La estructura y organización administrativa del municipio mexicano se deriva de las atribuciones y del ámbito competencial que se otorga como requisito básico para el cabal ejercicio de sus potestades públicas" (175).

La personalidad jurídica del municipio se encuentra contenida en el artículo 115 constitucional, fracción III, que establece: "EL municipio tiene personalidad jurídica propia y es titular de derechos y obligaciones" (176).

Entonces, podemos definir a la personalidad jurídica como: "aquella capacidad que tiene el Municipio para ser sujeto de derechos y obligaciones y manejar su patrimonio conforme con la ley" (177).

El municipio se convierte en sujeto público que, puede negociar con otros sujetos de derechos y obligaciones, así como celebrar acuerdos de su competencia.

Tiene capacidad administrativa para dictar los bandos de policía y de buen gobierno, así como reglamentos, circulares

-
- (175) Faya Viesca, Jacinto. alcances e implicaciones jurídico administrativas del nuevo artículo 115 Constitucional - en la "Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. INAP; México, 1984. pág. 29.
- (176) Muñoz, Virgilio y Massieu Ruiz, Mario. Elementos Jurídicos Históricos del Municipio en México. U.N.A.M. México 1979. pág. 185.
- (177) Martínez Cabañas, Gustavo. Op. Cit. pág. 148.

y disposiciones administrativas, que competan a su jurisdicción y finalmente, puede negociar con otras autoridades Federales, adquiriendo derechos y obligaciones.

Las atribuciones y funciones que impone la Constitución - al Municipio, están plasmadas en el multicitado artículo 115 de la misma ley, la cual señala atribuciones y responsabilidades municipales.

La fracción IV establece que "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" (178). Las contribuciones que reciban incluiría las tasas adicionales que impongan los estados sobre la propiedad de bienes inmuebles y todas sus mejoras, fraccionamiento y división. Estas operaciones podrán ser realizadas por el gobierno estatal, mediante convenios expresos, hechos con el Municipio.

Las contribuciones federales a los municipios se determinarán por la legislatura local anualmente.

(178) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. cit. pág. 98.

A estos ingresos que percibe la administración municipal, deben agregarse los que recibe por la prestación de -- servicios que estén a su cargo y sean en favor de su comunidad.

En lo concerniente al manejo de su hacienda y a los -- ingresos percibidos por prestación de servicios, las leyes -- federales señalan límite para las legislaturas locales, sin que éstas concedan exención o subsidio a favor de ninguna_ persona física o moral, ni de instituciones públicas o pri-- vadas; sólo están exentos de tales contribuciones los bie-- nes propiedad de la federación, Estados o Municipios.

"Las legislaturas locales expedirán las leyes de ingre-- sos para los ayuntamientos, así como se encargarán de revi-- sar sus cuentas. Dichos presupuestos serán aprobados por -- los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles". -- (179)

Con respecto a estas contribuciones, el artículo 73 -- Constitucional, fracción XXIX-C, establece lo siguiente:

Art. 73. "El Congreso tiene la facultad:
(179) Martínez Cabañas, Gustavo. Op. Cit. Pág. 149.

XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir con los fines previstos en el párrafo III del artículo 27 de esta Constitución." (180)

Ahora, según lo dispuesto por el artículo 117 de la -- misma ley, se establece que:

Art. 117. "Los Estados no pueden en ningún caso:

Contraer directa e indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades -- o particulares extranjeros o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

"Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos, sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a -- las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que ellas mismas fijen (1FO) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Colección Porrúa. 82ª Edición. México, 1987. Pág.63.

anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública." - (181).

Estas fracciones citadas demuestran la ingerencia del gobierno federal y local dentro del Municipio, ya que la - Constitución establece las bases sobre las cuales los ayun- tamientos administrarán sus negocios, ya que la fracción - XXIX-C del artículo 73, marca específicamente la competen- cia de los municipios en cuanto a la propiedad del Estado y la fracción VIII del artículo 117, señala la prohibición de contratar con personas morales y físicas, por parte del Municipio, salvo cuando sea por utilidad pública y de ---- acuerdo con las leyes de la materia.

En cuanto a la prestación de servicios por parte del Municipio, su libertad sufre un tropiezo al prestar sólo - aquellos servicios establecidos por la legislatura local y los dispuestos en el artículo 115 constitucional, fracción II, como "agua potable y alcantarillado, alumbrado públi- co, limpia, mercados, rastro, panteones, centrales de abas- to, parques y jardines y seguridad pública."

Por otra parte, el Municipio puede "formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participación en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y -- participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas" (182).

En el multicitado artículo 27 de esta misma Ley, se establece en su párrafo tercero, que los municipios expedirán las leyes necesarias para lograr sus necesidades administrativas.

En relación con la facultad de los municipios sobre la tenencia de la tierra, el 115 de la Constitución, fracción - VI señala:

"Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales, de dos o más entidades federativas, formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el (182) Ibidem. pág. 99.

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". (183)

De esta manera, podemos apreciar la participación que tiene el Municipio en la formación de zonas conurbanas, de la misma forma, la fracción VI del artículo 115 Constitucional y la fracción XXIX-C de la misma ley, se relacionan al establecer que los Estados, Federación y Municipios respetarán las leyes expedidas por el Congreso de la Unión en materia de asentamientos humanos, con miras a cumplir con los fines del párrafo tercero del artículo 27 Constitucional.

El Municipio dentro del campo laboral, también se rige de acuerdo con lo establecido por el artículo 123 de la Constitución, estando los trabajadores del Estado en cada municipio regidos por el 123 Constitucional y disposiciones reglamentarias.

La fracción XXV del artículo 123 Constitucional, nos señala la forma en que el Municipio debe tratar a sus trabajadores, diciendo: "El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquiera otra institución - (183) Martínez Cabañas, Gustavo. Op Cit. Pág. 150.

oficial o particular." (184).

"Todo contrato de un trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el Cónsul de la nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente, que los gastos de repatriación, quedan a cargo del empresario contratante". (185)

Estas fracciones muestran la importancia del municipio en relación a los trabajadores al servicios del Estado; ya que tiene la obligación de protegerlos, tanto dentro del país, en el mismo municipio, como fuera del país, ante empresarios extranjeros.

También el Municipio tiene obligaciones y prohibiciones constitucionales, como las referidas en los artículos 3, 27 y 73. Veamos:

(184) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Artículo 123 Const. Fracción XXV. Pág. 110.

(185) Ibidem. Artículo 123 Fracción XXVI. Pág. 110.

En lo referente al cumplimiento de los servicios militares obligatorios, el artículo 31, fracción II de nuestra Constitución establece, que: ... "Asistir en los días y horas designadas por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar, que los mantenga aptos y en buen ejercicio de los derechos del ciudadano, diestros en el manejo de las armas, y conocedores de la disciplina militar". (186)

Los habitantes de los Municipios, contribuirán los gastos públicos que tengan en el lugar donde residan, de una manera proporcional y equitativa, según lo dispongan las leyes; ésta disposición se encuentra contenida en el mismo artículo 31, pero se plasma en su fracción IV.

Los habitantes de cualquier municipio habrán de cumplir con el empadronamiento, inscribiéndose en el catastro de la localidad, manifestando su ocupación, industria o trabajo bajo del cual subsista. Lo anterior está estipulado en el artículo 35, fracción V, de la Constitución.

El Municipio también debe impartir la educación, al

igual que los Estados y la Federación, la cual debe impulsar al ser humano a desarrollar todas sus facultades y a formar en él una conciencia de solidaridad internacional - en la independencia y en la justicia, y por encima de todo, en el amor a la patria.

"El artículo 3º de nuestra Constitución en su fracción IX, nos dice que el H. Congreso de la Unión, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes... y a señalar las sanciones aplicables a las funciones que no cumplan o hagan cumplir las disposiciones relativas..." (187)

Englobando los preceptos constitucionales presentados, tenemos que nuestra...Carta Magna estructura al Municipio como entidad divisoria de los Estados, con gobierno Ejecutivo (el Presidente Municipal) y Legislativo (Ayuntamiento); con las limitaciones propias que impongan las leyes y códigos - locales; capaz de autoadministrarse y proporcionar diversos servicios a su población, impartir educación, y adquirir las propiedades territoriales necesarias para su desempeño y fun

(187) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Op. Cit. Pág. 9.

cionamiento, aunque en casos graves o situaciones extraordinarias se someterá a las disposiciones estatales y federales.

Así pues, podemos concluir este capítulo, asegurando - que la función del Municipio es verdaderamente importante, ya que no sólo es un mero "postulado revolucionario", sino que ha logrado convertirse en una célula de gran relevancia, pues goza de derechos y obligaciones que le son propias y le son impuestas por la Constitución de México, por lo cual ha podido subsistir como una unidad que tiende a auxiliar - a los Estados en su administración, como partes independientes de la Federación.

Las participaciones federales están sujetas a la aprobación de las legislaturas estatales, no precisamente a que los Municipios dispongan a su antojo de ellas, sino que las legislaturas las asignan a los Municipios, para cubrir sus gastos programados.

C A P I T U L O I V
EL GOBIERNO MUNICIPAL

... En los informes leídos ante este H. Congreso en -- años anteriores, se han trazado las dos líneas principales de la política que, en materia fiscal, sigue la Secretaría de Hacienda: la organización de la tributación federal y la coordinación de los sistemas fiscales de la Federación, los Estados y los Municipios. La primera - para orientar esa tributación en un sentido más equitativo y más de acuerdo con las necesidades nacionales; - la segunda, para poner término a la anarquía fiscal reijnante en un país, con su séquitos de inconvenientes para el desarrollo económico y la productividad de los impuestos... (*)

(*) Informe rendido ante el H. Congreso de la Unión, por el Presidente Plutarco Elías Calles, el 10. de septiembre de 1928. "El Pensamiento de la Revolución Mexicana a través de sus Estadistas". Partido Revolucionariario Institucional. 1909-1963. Antología.

CAPITULO IV. EL GOBIERNO MUNICIPAL.

4.1. EL MUNICIPIO MEXICANO Y SU GOBIERNO.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115, establece que el Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados miembros de la federación.

La propia Constitución nos señala algunas de sus características y les asigna facultades y atribuciones específicas encaminadas a la atención de los servicios y el desempeño de las tareas de la Administración Pública en ámbito de su competencia.

"Concordante con la fracción II, la fracción IV reformada del artículo 115, confirma que los municipios administrarán libremente su hacienda y determina cuáles son los ingresos estrictamente municipales, lo cual consolida el aspecto fundamental de la autonomía municipal..." (188)

(188) Acosta Romero, Miguel. La Reforma Municipal en la --- Constitución. Ed. Porrúa. México, 1986. Pág. 197.

En el referido "artículo 115 de la Constitución Política Mexicana", (189) y sus diez fracciones, las dos últimas derogadas nos dice al respecto:

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

Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá autoridad intermedia entre ésta y el Gobierno del Estado.

"En cuanto a la integración de los ayuntamientos, la exposición de motivos de la iniciativa de reformas precisó que - la incorporación del principio de la representación proporcional en aquellos municipios que tuvieran una población de trescientos mil habitantes o más..." (190)

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por la elección directa, no podrán ser reelectos.

(189) Constitución Política Mexicana. Op. Cit. Pág. 95 a 99.
(190) Madrazo, Jorge. Representación Proporcional de los ---
Ayuntamientos. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. Año 1, N° 2. Mayo-Agosto de --
1986. Pág. 525.

Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

En Materia de Hacienda, la fracción IV, establece que, - los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

En materia de trabajo. "Todo contrato celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el cónsul de la nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que, además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación serán a cargo del empresario contratante". (191)

En materia de los Deberes de los Ciudadanos de los municipios; "Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan de la mane

(191) Ibidem. Artículo 36; Fracción I. Pág. 40.

ra proporcional o equitativa que dispongan las leyes.

"Inscribirse en el catastro de la municipalidad manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, la profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en los padrones electorales, en los términos que determinen las leyes". (192)

En las Constituciones Estatales, se dedica un capítulo - específico al Municipio.

En este sentido, las constituciones políticas de cada -- uno de los Estados consignará el número, denominación y límites de sus municipios, la categoría de su población, las condiciones para la creación o supresión de su Municipio y la - Hacienda Pública Municipal, la integración, elecciones, instalación y duración de los ayuntamientos y, en algunos casos, las obligaciones del ayuntamiento en materia de los servicios que debe prestar.

Es importante señalar que las disposiciones contenidas -

(192) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. Pág. 40.

en las constituciones estatales, son de carácter general y -
contemplan la necesidad de la existencia de una ley especí--
fica que trate en mayor detalle en todo lo referente al Muni-
cipio.

Algunas constituciones estatales contienen disposiciones
relativas al Municipio, como las referidas a la responsabili-
dad de las funciones en los delitos cometidos en el desempe-
ño de sus funciones.

Recordemos que "el municipio es un pequeño cosmos donde
se reflejan los problemas sociales, en él se puede apreciar
de manera sencilla el funcionamiento de cualquier sistema de
gobierno". (193)

Existen las leyes Orgánicas Municipales, también llama--
das en algunos casos códigos municipales, tienen su base en
las constituciones locales y son expedidas por las L^egislaturas
estatales; estas normas jurídicas contienen las disposicio--
nes que regula la vida municipal y se refiere principalmente

(193) Valencia Carmona, Salvador. Manual de Derecho Cons-
titucional General y Comparado. Edit. U.V. Xalapa,
México, 1987. Pág. 57.

a:

- I) El funcionamiento, facultades y obligaciones de los - ayuntamientos;
- II) A las facultades y obligaciones de los presidentes - municipales, síndicos y regidores.
- III) La integración de comisiones y ramos de la adminis- tración municipal, cuya vigilancia está a cargo de -- los integrantes del ayuntamiento.
- IV) La suplencia o inhabilitación de sus miembros;
- V) Las divisiones del territorio municipal y sus pobla-- dos, (Delegaciones, tenencias, etc.);
- VI) Los órganos auxiliares o de colaboración del munici- pio (Consejos, etc.);
- VII) Los servicios públicos municipales (Panteones, ras- tros, mercados, etc.);
- VIII) Las condiciones para contratar, realizar emprésti-

tos;

IX) Adquirir o enajenar bienes.

También establecen en lo referente a la expedición de reglamentos y bandos específicos, las sanciones, medidas de seguridad y recursos administrativos y las condiciones y facultades para celebrar convenios de coordinación con otros municipios, con el Estado y la Federación.

"Del análisis de las 31 leyes orgánicas municipales se - desprende la idea del municipio como una institución de ca-- rácter político y administrativo... que tiene las facultades y limitaciones que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". (194)

GOBIERNO.

"Si nosotros observamos a los distintos pueblos que mo-- ran en nuestro globo, nos percatamos que cada uno de ellos -

(194) Martínez Cabañas, Gustavo. "La Administración Esta--
tal y Municipal de México". INAP-CONACYT. México, -
1985. Pág. 157.

se ha organizado de la manera que ha juzgado más adecuada a sus características, dando lugar a diversas formas de Estado y de gobierno, aquéllas se refieren al Estado considerado en su totalidad y éstas solamente a los principales órganos del Estado". (195)

"El orden jurídico municipal se establece a través de tres niveles de ordenamientos.

El primero es en el nivel constitucional, contenido en las disposiciones relativas de las leyes fundamentales tanto de la República como del Estado.

El segundo es el nivel orgánico, contenido en las leyes orgánicas municipales 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.

(195) Valencia Carmona, Salvador. Op. Cit. pág. 155.

Surgen así, para los ayuntamientos, la facultad reglamentaria apoyada en las respectivas constituciones de los estados y en las leyes orgánicas municipales". (196)

"Esta función conferida al poder judicial es particularmente importante en los estados federales. En México, por -- ejemplo, es una auténtica garantía jurisdiccional". (197)

"Gracias a esta facultad, los municipios ejercen su autonomía en la expedición de un sinnúmero de reglamentos que ordenan las funciones del Ayuntamiento y la vida comunitaria.

Los reglamentos pueden agruparse en cuatro tipos:

- "A) Los que establecen y regulan la integración y funcionamiento interior del ayuntamiento.
- B) Los que establecen y regulan la organización administrativa del municipio.
- C) Los que establecen y regulan la organización administrativa

(196) Martínez Cabañas, Gustavo. Op. Cit. Pág. 164.
 (197) Carballo Balvanera, Luis, Estudios Municipales. Edit. CNEM. Secretaría de Gobernación. Pág. 37.

trativa y el funcionamiento de los Servicios Públicos.

- D) Los que establecen y regulan las actividades de los - particulares que afectan el desarrollo normal de la - vida comunitaria". (198)

La importancia de los reglamentos municipales es por lo tanto singular, y de ella se deriva la forma en que espera - el Ayuntamiento sus servicios y los particulares en relación con la vida comunitaria.

Por estas consideraciones, se consignan a continuación - las bases para la elaboración de veinte tipos de reglamentos que cubre las principales áreas de la actividad y de la vida municipal, y que son los siguientes:

- A) Reglamento Interior del Ayuntamiento.
- B) Reglamento de Organización del Organo de la Dirección de Policía y Tránsito.
- C) Reglamento Interno de la Administración.
- D) Reglamento Interior del Trabajo.

- E) Reglamento de Obras Públicas.
- F) Reglamento de Policía y Buen Gobierno.
- G) Reglamento de Tránsito.
- H) Reglamento de Limpieza y Salud Pública.
- I) Reglamento de Mercados y Comercio en la Vía Pública.
- J) Reglamento de Estacionamiento.
- K) Reglamento para los Cementerios o Panteones.
- L) Reglamento de Cierre Comercial.
- LL) Reglamento de Expendios de Bebidas Alcohólicas.
- M) Reglamento de los Establecimientos que Expendan Aimentos preparados.
- N) Reglamento de Rastros y Expendios de carne.
- O) Reglamento de Fotógrafos y otros Trabajadores no asalariados.
- P) Reglamento de Peluquerías y Salones de Belleza.
- R) Reglamento de Tintorerías y Planchadurías.
- S) Reglamento de Anuncios.
- T) Reglamento de Espectáculos y Diversiones Públicas.

Son autoridad municipal todos los miembros del ayuntamiento, tanto en pleno como en el ejercicio individual de sus atribuciones.

"Son autoridades del Ayuntamiento; el Presidente Muni-

cipal, los Síndicos y los Regidores, electos por voto popular directo. El primero preside las sesiones, para analizar y dictar disposiciones de forma colegiada, con respecto a los problemas del municipio y con fundamento en las leyes y reglamentos respectivos". (199)

Estos adquieren su autoridad en virtud de que se eligen democráticamente.

El funcionario municipal, en cambio no es elegido popularmente, si no por nombramiento del ayuntamiento, en forma directa o a través del presidente municipal.

Es así como tenemos que el Municipio tiene regulados sus procesos y funciones en una escala relativamente baja de nuestra jerarquía jurídica, dentro de las Leyes Orgánicas.

Podemos concluir que los procesos del gobierno municipal aún no se han detallado del todo en nuestra Ley, haciéndose necesario tal afinamiento para lograr cierta uniformidad entre los Estados.

(199) Lizaola, Clemente; "El Municipio, Ayuntamiento y la Organización Municipal; Historia del Municipio", en "Teoría y praxis administrativa"; Instituto de Administración Pública de Nuevo León; México, 1989; pág. 179.

"No pudo vencer la Constitución de 1857 el viejo escrí-
pulo federalista que dispensando un excesivo respeto al ám-
bito de acción de los Estados abandona toda normación sobre
el municipio, puesto que en sus artículos 40 y 41 reserva--
ron a éste la facultad de proveer en su esfera interna." -
(200)

4.2. El Ayuntamiento.

El Ayuntamiento es un órgano colegiado y deliberante,
de elección popular, encargado de la administración del --
Municipio y que se integra por el presidente municipal, uno
o más síndicos y el número de regidores que establezca la -
Ley Orgánica Municipal del Estado de que se trate.

"Es frecuente identificar el ayuntamiento con el nombre
de Cabildo.

Esto corresponde al hecho de que como el gobierno muni-
cipal es un cuerpo colegiado, para emitir decisiones es ne-
cesario deliberar y discutir los distintos aspectos de la --
vida local a los que se enfrentan.

(200) Valencia Carmona, Salvador. Manual de Derecho Constitu-
cional General y Comparado. Ed. UV; Xalapa. México 1987
Pág. 69.

Esas deliberaciones y discusiones se llevan a cabo en reuniones denominadas sesiones de Cabildo.

Las sesiones pueden ser públicas o privadas y se realizan en un salón exclusivo para ese objeto, localizando -- generalmente en el interior del palacio municipal y al que se le denomina sala o salón de cabildos.

Las sesiones de cabildo pueden ser ordinarias o extraordinarias; cada ayuntamiento determina con que periodicidad se deberán realizar las sesiones ordinarias y llevar tal de cisión a nivel de disposición reglamentaria en el bando de policía y buen gobierno.

Las sesiones extraordinarias se realizan cuando la urgencia del caso lo amerita, para ello, cualquiera de los --- miembros del ayuntamiento está en posibilidad de solicitar - al presidente municipal que convoque al cuerpo edilicio a -- sesiones y discutir sobre el asunto, motivo de la reunión y decir acerca del mismo.

El presidente municipal convoca y preside las sesiones, recurriendo para tal propósito al secretario del ayuntamien-

to, sobre este particular, es de vital importancia destacar -- que son excepcionales los ayuntamientos en la celebración de sesiones ordinarias. Por la forma y las causas en las que se desarrollan y originan las reuniones de cabildo, en la gran mayoría de los municipios del país, éstas generalmente son de carácter extraordinario.

La sugerencia que se adopta en este caso, es que se incorporen en el bando de policía y buen gobierno o en el reglamento interior del ayuntamiento, las disposiciones que obliguen a reuniones periódicas de éste y a sancionar a los regidores que no asistan a las mismas.

Son muy pocos los municipios en los que se cumple con esta obligación, y son muchos en los que se omite reglamentarla, así como también son muchos los Municipios que carecen de la reglamentación en las que se podría incorporar tal señalamiento" (201).

El ayuntamiento reside en la cabecera municipal, ésta se considera la principal localidad de territorio del municipio, y en muchas ocasiones, se calificaba de manera informal como

(201) Martínez Cabañas, Gustavo. Op. Cit. págs. 172-173.

el capital del mismo, precisamente en ella se asienta el órgano superior del gobierno que es el ayuntamiento.

"Del análisis de las 31 leyes orgánicas municipales vigentes en el país, se desprenden las facultades y obligaciones - del Ayuntamiento que son frecuentemente y que no son comunes a todos los casos:

Expedir y publicar su Reglamento Interno y los de Policía y Buen Gobierno, y en general los reglamentos que requiera el Municipio para el cumplimiento de sus fines, para la organización y funcionamiento de los servicios y establecimientos municipales.

- Iniciar leyes o decretos ante las legislaturas locales o federales en materia municipal.
- Dividir o modificar la división existente del territorio municipal para los efectos administrativos.
- Convocar a elecciones de los miembros de los consejos - de colaboración municipal.
- Nombrar las representaciones del Ayuntamiento en las di

visiones territoriales del Municipio.

- Solicitar la expropiación de bienes por causa de utilidad pública.
- Nombrar al Secretario del Ayuntamiento y al Tesorero Municipal, a propuesta del Presidente Municipal, y removerlos por causa justificada.
- Formular anualmente la iniciativa de Ley de Ingresos, remitiéndola al Congreso para su aprobación.
- Formular anualmente el presupuesto de egresos.
- Administrar su hacienda en los términos de la ley y controlar a través del Presidente y el Sindico o Regidor correspondiente, la aplicación correcta del presupuesto de egresos.
- Resolver los recursos interpuestos en contra de los acuerdos dictados por el Presidente Municipal.
- Rendir al Congreso del Estado la cuenta del gasto público del año anterior.

- Adquirir bienes en cualquiera de las formas previstas -- por la ley.
- Acrecentar los bienes patrimoniales, los valores sociales y culturales, así como fomentar las actividades --- deportivas del Municipio.
- Auxiliar a las autoridades sanitarias a la aplicación - de las disposiciones relativas.
- Reglamentar y proporcionar los servicios públicos.
- Conceder licencias y permisos en los asuntos de compe-- tencia municipal.
- Reglamentar los espectáculos públicos y vigilar que se desarrollen conforme a las normas establecidas.
- Cuidar y mantener en buen estado a las vías públicas.
- Formular la estadística municipal.
- Auxiliar en sus funciones a las autoridades federales y estatales cuando así lo soliciten.

- Proveer en la esfera administrativa todo lo necesario - para la creación y sostenimiento de los servicios públicos municipales.
- Conceder licencia a sus miembros hasta por treinta días.
- Suspender a sus miembros en caso de proceso por respon- sabilidades provenientes de faltas o delitos oficiales.
- Promover y auxiliar al cumplimiento y ejecución de los planes nacional y estatal de desarrollo urbano.
- Participar en los términos de la legislación correspon- diente en la planeación y procesos de conurbación.
- Ejercer las atribuciones en lo referente a la elabora- ción y aprobación del plan municipal y a la expedición - de declaratorias de provisiones, usos, reservas y des- tinos de áreas y predios.
- Someter a consulta pública en plan municipal de desarro- llo urbano.
- Celebrar convenios con las autoridades federales y esta- tales para la realización de obras o la prestación de - servicios públicos.

- Rendir a la población un informe anual sobre el estado que guarden los negocios municipales.

- Prevenir y combatir en auxilio de las autoridades competentes, el alcoholismo, la prostitución, la adicción a las drogas y toda actividad que impliquen una conducta antisocial.

- Autorizar transferencias de partidas presupuestales.

- Vigilar que los manejadores de valores municipales caucionen su manejo.

- Crear los departamentos necesarios para el despacho de los negocios del orden administrativo y la atención de los servicios públicos.

- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales en materia de elecciones, cultos y consejos de tuteladas.

- Sancionar las infracciones de las leyes o reglamentos municipales vigentes.

- Cuidar el embellecimiento de los centros de la población.

- Establecer y regular el funcionamiento de los asilos, - casas de cuna, guarderías infantiles, escuelas correc-- cionales y proveer para su sostenimiento.

- Fomentar las actividades económicas en su municipio.

- Aceptar herencias, legados y donaciones que se hagan -- en el municipio.

Enviar al congreso local su estudio y aprobación de los - proyectos de contratación a su administración municipal.

Designar la oficialidad y la gendarmería y empleados de - ésta, excepto en los casos que la cabecera municipal sea la - capital del Estado" (202).

En resumen tenemos que "El Ayuntamiento es el órgano co-- legiado con facultades no sólo de carácter consultivo sino -- principalmente de decisión, en todo lo concerniente a las ta- reas que toca al municipio desarrollar. Este órgano rector - se encuentra integrado por el presidente municipal o alcalde, los regidores y síndicos" (203).

(202) Muñoz Virgilio y Ruíz Massieu, Mario. Op. Cit. pág. 107

(203) Idem. págs. 174-176.

Como conclusión diremos que es el ayuntamiento a quien -- corresponde realizar las atribuciones del municipio erigido a manera de cuerpo colegiado y cuyas facultades, se encuentran determinadas por las constituciones estatales y las leyes orgánicas municipales que correspondan.

4.3. El Presidente Municipal.

Este organismo se encuentra bajo el rubro, que abarca a - todas las personas que prestan su trabajo, sea físico o intelectual, al ser inicio del municipio y bajo las condiciones - laborales mínimas establecidas por la ley.

"El originario artículo 123 de la Constitución de 1917, - al referirse a los sujetos de derecho del trabajo, denominados empleados comprendió dentro de este concepto tanto a los empleados particulares como a los empleados del Estado, e incluyendo los de los municipios, porque unos y otros son em--pleados públicos y constituyen el sector burocrático que forman parte de la clase obrera" (204).

(204) Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. 6ª. Edic., Edit. Porrúa. México, 1981. pág. 177.

Las autoridades son aquellas personas que ocupan de los -- cargos de representación popular y tienen la facultad de deci-- dir sobre el funcionamiento del gobierno y la administración municipal; en este caso se refiere al presidente municipal, - síndicos, regidores, comisarios, delegados y agentes municipa-- les.

"Las facultades descritas con anterioridad son las que -- pueden ejercer las autoridades municipales como cuerpo cole-- giado, esto es, el ayuntamiento en pleno; sin embargo, cada -- uno de los miembros integrantes de éste, en lo individual, es sujeto de las obligaciones y cuenta con sus propias faculta-- des" (205).

Así tenemos que el Presidente Municipal, al mismo tiempo que es miembro del ayuntamiento, es el representante político y administrativo del mismo.

Es responsable de ejecutar las decisiones del ayuntamien-- to con base a las políticas de éste, encargándose de adminis-- trar el municipio.

(205) Tovar, Abel Vicencio. Cuadernos del Instituto de Inves-- tigungen Jurídicas. U.N.A.M., Año 1 No. 2 Mayo-Agosto 1986. págs. 802-803.

"Cada Presidente Municipal tiene la facultad... para decidir la organización que mejor convenga a su gobierno, conforme a las bases establecidas en la Ley Orgánica Municipal. De esta manera... los Ayuntamientos aprueban las direcciones, departamentos y oficinas necesarias y posibles de mantener bajo un presupuesto razonable" (206).

La comunidad original requiere de una autoridad para mantener la cohesión de sus integrantes, para alcanzar sus finalidades, en bien de la comunidad.

Para cumplir con dichas responsabilidades, la Constitución Local y la Ley Orgánica Municipal señalan las facultades y obligaciones que tiene el presidente municipal.

"... Del análisis de estos ordenamientos jurídicos de las 31 entidades se desprenden como las facultades más importantes, las siguientes:

- Cumplir y hacer cumplir la Constitución General de la República, la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica Municipal, los reglamentos municipales y las resoluciones del ayuntamiento.

- Cumplir y hacer cumplir la Ley Orgánica Municipal, los reglamentos y las resoluciones del Ayuntamiento.
- Ejecutar las determinaciones o acuerdos del Ayuntamiento
- Convocar y presidir las sesiones del Ayuntamiento, teniendo voz y voto para tomar parte en las discusiones, y voto de calidad solamente en casos de empate.
- Convocar al Ayuntamiento a sesiones extraordinarias, cuando sea en asuntos urgentes y lo motiven o lo soliciten por lo menos la cuarta parte de sus integrantes.
- Celebrar, a nombre del Ayuntamiento y por acuerdo de éste, todos los actos y contratos necesarios para el despacho de los negocios administrativos y la atención de los servicios públicos municipales.
- Ordenar la publicación de las leyes, reglamentos y demás disposiciones de observancia general o concernientes al Municipio, ya sean éstas federales, estatales o municipales.

- Proponer al Ayuntamiento los nombramientos del Secretario, Tesorero y Representante del Ayuntamiento en las divisiones del territorio municipal.
- Nombrar y remover a funcionarios cuya designación no sea privativa del Ayuntamiento
- Cuidar que los órganos municipales se integren y funcionen de acuerdo con la legislación vigente.
- Inspeccionar las dependencias municipales para cerciorarse de su adecuado funcionamiento, disponiendo lo necesario para mejorar sus funciones.
- Dirigir y vigilar el funcionamiento de los servicios públicos municipales y la aplicación de los reglamentos correspondientes.
- Vigilar el cumplimiento de los planes nacionales y estatales de desarrollo urbano.
- Someter a nombre del Ayuntamiento al Ejecutivo Estatal, la aprobación del Plan Municipal de Desarrollo, y la declaración de provisiones, usos, reservas y destinos

de áreas y predios.

- Dirigir y supervisar el cumplimiento del Plan Municipal del Desarrollo Urbano.

- Disponer de la fuerza pública para asegurar, cuando las circunstancias lo demanden, las garantías individuales la conservación del orden y la tranquilidad pública.

- Vigilar la recaudación en todas las ramas de la Hacienda Pública Municipal, y que la inversión de los fondos municipales que se haga en estricto apego al presupuesto.

- Resolver sobre las peticiones de los particulares en -- materia de permisos para el aprovechamiento de las vías públicas, los que de concederse, tendrán siempre el carácter de temporales y revocables y nunca serán gratuitos.

- Ejercer la vigilancia sobre los templos y ceremonias -- religiosas en los términos del artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus reglamentos.

- Calificar y sancionar a los infractores de los reglamentos municipales.
- Visitar los poblados del Municipio por lo menos una vez al año.
- Solicitar autorización del ayuntamiento para ausentarse del Municipio por más de 15 días.
- Informar al Ayuntamiento una vez al año del estado que guarden los negocios municipales.
- Las demás que le otorgen las leyes y reglamentos vigentes" (207).

Cabe decir entonces, que el Presidente Municipal es el -- supervisor y organizador de su entidad, principal responsable de los actos de gobierno de su localidad.

4.4. Los Regidores.

Los regidores son los miembros del ayuntamiento que tienen a su cargo las diversas comisiones de la administración pública municipal.

(207) Martínez Cabafías; Gustavo. Op. Cit. págs. 177-179.

"También asumen un doble papel en su calidad de autoridades municipales.

El primero, al formar parte del Ayuntamiento y participar en las decisiones que éste toma en pleno; y el segundo, como titulares responsables de las comisiones formadas para entender las distintas ramas de actividades públicas que afectan y determinan la vida municipal señaladas en la Ley Orgánica Municipal respectiva.

Las obligaciones que tienen los Regidores al integrar el Ayuntamiento, es decir, al formar parte del pleno, son según, el análisis efectuado, las siguientes:

- A) Asistir puntualmente a las sesiones del Ayuntamiento, participando en las discusiones con voz y voto.
- B) Desempeñar las comisiones que les encomienda el Ayuntamiento, informando a éste de sus resultados.
- C) Proponer al Ayuntamiento los acuerdos que deben dictarse para el mejoramiento de los servicios municipales cuya vigilancia les haya sido encomendada.

- D) Vigilar los ramos de la administración que les encomienda el Ayuntamiento, informando periódicamente de sus gestiones.
- E) Suplir las faltas temporales del Presidente Municipal en el orden de preferencia numérica que haya sido elegido.
- F) Concurrir a las ceremonias cívicas y a los demás actos a que fueren citados por el Presidente Municipal.
- G) Los demás que les otorgue la ley y los reglamentos estatales.

Cuando los regidores en su carácter individual asumen -- la titularidad de alguna comisión encargada de atender las -- distintas ramas de la actividad pública, la Ley Orgánica Municipal, además de indicar la cantidad y el tipo de comisiones, establece las facultades de éstas" (208).

Conclusiones.

Concretando afirmamos que los regidores son miembros del

(208) Idem. pág. 180.

ayuntamiento, con carácter de ejecutantes y administradores - de las acciones emanadas del cabildo, y su número varía según las características de cada municipio.

4.5. El Síndico.

"El segundo miembro del Ayuntamiento en orden de importancia es el Síndico Procurador Municipal o Síndicos Municipales. cuando existe más de uno.

Es responsable de vigilar los aspectos financieros del -- Ayuntamiento, representarlo jurídicamente en los litigios o - asuntos en los que la autoridad municipal toma parte, procu-- rar los intereses municipales y, ocasionalmente, realizar --- funciones de auxiliar del ministerio público en los munici--- pios donde existan los agentes correspondientes" (209).

Principalmente, sus funciones radican en defender los intereses municipales y de representar jurídicamente al Ayuntamiento en los litigios en los que éste fuere parte, y tam----

(209) Ibidem. pág. 179.

bién, son responsables de supervisar la gestión de la hacienda pública municipal.

"Entre sus principales facultades y obligaciones destacan las siguientes:

- A) La procuración, defensa y promoción de los intereses municipales.
- B) La representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios en que éste sea parte y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal.
- C) Revisar y firmar los cortes de caja de la Tesorería y la vigilancia de la aplicación del presupuesto.
- D) Asistir a las visitas de inspección que se hagan a la Tesorería y hacer que se presente con oportunidad al Congreso local la cuenta pública municipal.
- E) Legalizar la propiedad de los bienes patrimoniales municipales e intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de bienes muebles e inmuebles, que son de la propiedad del municipio, haciendo que -

se establezcan los registros administrativos necesarios para su control.

- F) Asistir a las sesiones del ayuntamiento y participar en las discusiones con voz y voto.

- G) Fungir como Agente del Ministerio Público en los municipios donde no exista éste, o como auxiliar de estas funciones en caso de que exista, así como también las demás que les otorguen las leyes y reglamentos del Estado". (210)

Conclusiones.

El síndico funciona principalmente como representante legal del Municipio y como vigilante de la Tesorería encargada de la Hacienda Pública Municipal, de ahí que siempre se le otorgue un lugar preponderante en las sesiones del ayuntamiento.

4.6. Las Comisiones.

"Las comisiones tendrán el carácter de permanentes mientras se encuentre en funciones el ayuntamiento y deberán atender todos los ramos de la administración municipal, tratando de dar solución a los problemas que se le presentan..." (211).

Son muy variadas las comisiones existentes en los municipios de una misma entidad federativa y en pocas ocasiones coinciden con las que funcionan en otro Estado.

Aunque no hay homogeneidad en el número de características de esta forma de división de funciones del gobierno municipal, podemos señalar las siguientes comisiones como las más comunes:

I Gobernación.

II Hacienda Municipal

III Educación Pública y Cultural.

(211) Martínez Cabañas, Gustavo. Op. Cit. pág. 158.

- IV Salud Pública
- V Asistencia Social.
- VI Obras Públicas
- VII Industria.
- VIII Comercio
- IX Agricultura y Ganaduría.
- X Seguridad Pública.
- XI Recreación, turismo y deportes.
- XII Servicios Públicos.

Cabe destacar que no todas esas comisiones existen en un sólo municipio.

De las 31 leyes orgánicas que existen en el país en materia municipal, se extrajeron las comisiones que son más comunes, pero cabe señalar que hay comisiones funcionando en mu--

chos municipios, independientemente de las características -- de organización o desarrollo que tengan.

Estas comisiones son las de Gobernación, Hacienda, de Edu cación Pública y Cultura, de Salud Pública, de Obras Públi--- cas, de Seguridad Pública y de Servicio Público, que inte---- gran, tránsito, transportes, comercio, mercados, rastros y -- panteones.

Ahora bien, es precisamente de las características econó- micas, financieras y administrativas de las que depende la -- existencia o no de una determinada comisión.

Por ejemplo, en los municipios donde la principal activi- dad económica es la agricultura, encontraremos en su ayunta-- miento una comisión de agricultura y ganadería locales.

Por lo contrario, en los municipios rurales ubicados en la Sierra de Oaxaca o Guerrero, no hallaremos comisiones para -- asuntos relativos a la industria o la pesca, actividades casi inexistentes en las comunidades de estas regiones.

Constatamos entonces la directa relación que hay entre el tipo de municipios y las responsabilidades del ayuntamiento -

reflejada a través de comisiones.

Es necesario señalar ahora que son los factores económicos, urbanos, demográficos, culturales, políticos y sociales que prevalecen en el territorio municipal, los que condicionan el número de comisiones y las características de ellas.

"Los lazos naturales son, así reforzados por lazos jurídicos y políticos que convierten a la espontánea, natural, - comunidad original de vida, en una agrupación ordenada, formalizada y jerarquizada" (212).

Asimismo, puede que no exista una comisión con algunos de los títulos vistos, pero que contenga al mismo tipo de - asuntos; o bien, que haya otras comisiones que realicen el trabajo de alguna de las señaladas.

"Por ejemplo, hay municipios en los que no existe comisión de servicios públicos, sin embargo, se sustituye con - comisiones de agua potable y alcantarillado, de rastro y pan teones, alumbrado público, de mercado, etc.

(212) Tovar, Abel Vicencio. Op. Cit., pág. 803.

Es decir, se atiende a los servicios públicos básicos a través de varias comisiones que vigilan la problemática de --- un servicio específico.

Este fenómeno también se encuentra estrechamente ligado a las circunstancias reales que prevalecen en el municipio y que determinan la composición y el financiamiento del Ayuntamiento" (213).

Así pues, en los municipios rurales las comisiones se integran de acuerdo a lo dispuesto en la Ley Orgánica Municipal.

El Ayuntamiento en sesión de Cabildo asigna estas comisiones a cada uno de los regidores para que atiendan los problemas de la comunidad municipal.

"En caso de que surja un asunto de urgente resolución, los ayuntamientos convocarán a sesiones extraordinarias; las sesiones serán públicas y cuando la naturaleza del asunto lo exija, podrían celebrarse en forma secreta" (214).

(213) Martínez Cabañas, Gustavo. Op. Cit. pág. 158.

(214) Idem. pág. 181.

Por lo que viendo la problemática que existe en nuestro país, existe un "Proyecto del Reglamento Interior del Ayuntamiento" (215).

Para mayor comprensión en lo referente a las comisiones - ver capítulo VII.

"Artículo 40.- El ayuntamiento nombrará comisiones que -- tendrán la obligación de vigilar el ramo de la administración que se les encomiende.

Artículo 41.- En la primera sesión del año de gestión se nombrarán las comisiones, las cuales serán como siguen:

- I) Hacienda Municipal
- II) Gobernación y Reglamento de Comercio
- III) Seguridad y Tránsito
- IV) Salud pública.
- V) Asistencia Social

(215) Manual de Administración Municipal. Segunda Edición. -- Editorial Presidencia de la República. México, 1981. -- pág. 37.

VI) Obras Públicas y Promoción de Obras.

VII) Instrucción Pública, Recreación y Espectáculos.

VIII) Comercio, Mercados y Restaurantes.

IX) Bienes Municipales y Panteones.

Artículo 42.- Estas comisiones tendrán una duración de un año y estarán a cargo de los miembros del ayuntamiento.

Artículo 43.- Las comisiones solamente podrán ser cambiadas por el voto de las dos terceras partes de los miembros -- del ayuntamiento, y después de una discusión en la que deberá estar presente el regidor interesado.

Artículo 44.- Las comisiones tendrán como misión fundamental la de emitir dictámenes y vigilar lo pertinente de sus ramos.

Artículo 45.- Los Municipios que tengan encomendadas comisiones, deberán sujetarse a la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones señaladas en el reglamento interno de administración para cada dirección o departamento relacionado con

la comisión respectiva.

Artículo 46.- Las comisiones que se nombren las atribuciones que en la misma sesión se aprueben".

Conclusiones:

Las comisiones son el recurso mediante el cual el Gobierno Municipal ejerce sus facultades y obligaciones, siendo estas comisiones los cuerpos ejecutantes de las mismas.

4.7. Otros Elementos del Gobierno.

"El Gobierno municipal para resolver todas aquellas cuestiones que le son propias debe gozar de cierta autonomía, misma que el Estado debe reconocerle y asegurarle, pero sin que esto implique que las comunas se conviertan en entidades autárquicas y desvinculadas del poder central" (216).

Existen en el país, diversas localidades o poblaciones -- que cuentan con un número considerado -- estamos hablando de -- más de 80,000- de habitantes, por lo que tienen cierta importancia demográfica.

(216) Valencia Carmona, Salvador. Op. Cit. pág. 58.

Existen representantes del ayuntamiento, que son electos popularmente por los habitantes de la comunidad o nombrados -- por el propio ayuntamiento, para durar en su cargo un año, -- con la posibilidad de reelegirse.

Dichos representantes auxiliarán al ayuntamiento en todos los asuntos de responsabilidad de éste en sus comunidades.

"Estos representantes políticos y administrativos pueden recibir los nombres de: delegados municipales, comisarios --- municipales, agentes municipales, presidentes de las juntas - auxiliares, jefes de las tenencias municipales o jueces au--- xiliares, dependiendo del Estado en que se encuentre el municipio" (217).

Es común ver que un delegado, comisario o agente municipal ocupa un doble cargo, al ser a la vez líder o representante de la comunidad agraria, ya sea ejidal o comunales de --- pequeña propiedad.

Este fenómeno es prácticamente normal, sobre todo en los municipios rurales y semiurbanos del país.

(217) Martínez Cabañas, Gustavo. Op. Cit. pág. 159.

Las facultades de estas autoridades auxiliares, son prácticamente las mismas que tienen los ayuntamientos encaminados a mantener el orden, la tranquilidad y la seguridad de los vecinos del lugar, así como la funcionalidad de los servicios públicos de acuerdo con las disposiciones del bando de policía y buen gobierno y los reglamentos municipales. En cada municipio deberá existir además, un tesorero y un secretario del Ayuntamiento.

"Entre las funciones que la legislación señala al secretario se encuentran las siguientes:

- Convocar a los miembros del Ayuntamiento a las sesiones de cabildo cuando así se lo indique el Presidente Municipal y levantar el acta correspondiente de los acuerdos que se tomen.
- Validar, mediante su firma, todos los documentos y correspondencia oficial que emita el Ayuntamiento.
- Llevar el archivo, procurando el cuidado y buen manejo del mismo.
- Llevar los libros necesarios para el trámite de despa-

cho de los asuntos del Ayuntamiento.

Ya se ha indicado que en muchas ocasiones el secretario - realiza las tareas administrativas, pero el carácter de esta facultad es totalmente informal, es decir, no se encuentra como una disposición específica de la legislación básica municipal" (218).

"La Tesorería municipal es el órgano administrativo encargado de la recaudación de los fondos que correspondan a su ámbito tributario, los cuales le son decretados por el Congreso del Estado.

Compete a la tesorería el manejo de los fondos y valores a su cargo, cuya aplicación será atender las necesidades municipales con apego al presupuesto de egresos aprobado por el - ayuntamiento para el ejercicio fiscal anual que se trate; por lo tanto debe programar y coordinar las actividades relacionadas con la recaudación, la contabilidad y los gastos municipales. En resumen, la tesorería es la unidad administrativa responsable de la hacienda pública municipal y de cumplir --- con lo dispuesto en la legislación estatal en lo que a esa materia se refiere.

(218) Martínez Cabaña, Gustavo. Op. Cit. pág. 186.

Entre las facultades y funciones que tiene el Tesorero -- destacan las siguientes:

- Coordinar y programar las actividades correspondientes a la recaudación, la contabilidad y los gastos municipales.
- Vigilar el cobro correcto y oportuno de las contribuciones propias del Municipio.
- Elaborar y presentar los informes financieros al Ayuntamiento.
- Promover y participar en los mecanismos de coordinación fiscal establecida con las autoridades federales y estatales respectivas.
- Mantener y actualizar los sistemas contables y financieros.
- Planear y programar los gastos del Ayuntamiento, basándose estrictamente en el presupuesto de egresos.
- Formular y elaborar el presupuesto de egresos del año

fiscal que corresponda y presentarlo al ayuntamiento - para su discusión y aprobación.

- Evitar la evasión fiscal; elaborar el proyecto de ley de ingresos y someterlo al Ayuntamiento para su discusión y aprobación.
- Mantener detectados a los causantes municipales, procurando también las buenas relaciones con ellos" (219).

Los empleados son las personas que ocupan los puestos --- administrativos y técnicos; su función es de carácter operativo y tienen a su cargo la ejecución de trabajos concretos de la Administración municipal.

En este nivel se encuentran los profesionistas, técnicos de diversas especialidades, secretarias y demás trabajadores municipales.

Los empleados se clasifican en tres categorías de base, - de confianza y eventuales.

Por un lado, los empleados de base son aquellos que por -

(219) Idem. págs. 186-187.

naturaleza de sus funciones operativas y de apoyo se consideraran inamovibles o permanentes y su pago está considerado en el presupuesto de egresos.

Por otra parte, los empleados de confianza "Son las personas que por la naturaleza de las funciones que desempeñan... ajustan su actividad a condiciones especiales en la relación de trabajo, que al ser de excepción dan a su contratación un carácter SUI GENERIS, acorde con las labores que realizan" -- (220).

Finalmente, los empleados eventuales que son los que presentan sus servicios de manera transitoria o temporal en cargos no previstos por el presupuesto de egresos.

En efecto, los integrantes del Ayuntamiento son los responsables de la política y la administración municipal y son, además, quienes toman decisiones sobre cada uno de los aspectos que conforman la vida municipal, dependiendo de los factores y variables económicos y políticos que predominen.

Sin embargo, de la ejecución de las decisiones que toma el ayuntamiento es responsable el Presidente Municipal, quien

(220) Varios Autores; Diccionario Jurídico Mexicano. ed. Porrúa. U.N.A.M; México, 1989. Tomo 4 pág. 3110.

dispone de una administración que atenderá a las necesidades de la población de su entidad.

A manera de conclusión, se puede afirmar que la estructura del gobierno municipal es diferente en cada entidad federativa y que la organización de la administración pública municipal es muy heterogénea. Entendido así, resulta inútil -- buscar fórmulas que pretendan implantar a los municipios todos un mismo patrón a su estructura administrativa.

La problemática de la composición de la administración -- pública municipal va más allá de considerar como punto de partida la cuantificación de sus habitantes, de sus recursos -- financieros y de las características físicas de su desarrollo urbano.

Las circunstancias políticas, económicas, sociales, educativas y culturales que se generan alrededor de la vida municipal, adquieren mayor peso e influencia en la composición -- administrativa del ayuntamiento que las sugerencias o recomendaciones de organismos y dependencias federales o estatales.

CAPITULO V
LA ADMINISTRACION MUNICIPAL.

...Con respecto a la contribución federal, el Ejecutivo ha celebrado convenios definitivos con varios Estados y provisionales con otros; convenios cuya finalidad consiste en eximirlos de dicho gravamen. Es de esperarse que, siguiendo éstas orientaciones e inspirados en los ejemplos ya establecidos, los demás Estados continúen por el mismo camino, pero debo llamar la atención del H. Congreso sobre la conveniencia de que a la mayor brevedad posible sea discutida la iniciativa que presentó el Ejecutivo Federal el año 1926, sobre reformas a la Constitución, con objeto de dar cumplimiento a las resoluciones aprobadas por la Primera Convención Nacional Fiscal, reformas que tienden a delimitar los campos de imposición correspondientes a la Federación, a los Estados y a los Municipios. No necesito ponderar mucho la importancia fundamental de estas reformas y la conveniencia de que se obre con toda actividad en este asunto, pues cada uno de ustedes está en aptitud de apreciar las ventajas que tal reforma reportaría al país...(*)

(*) Informe rendido ante el H. Congreso de la Unión, por el Presidente Emilio Portes Gil, el 10. de septiembre de 1929. "México a través de los Informes Presidenciales". Secretaría de la Presidencia. Primera edición. 1976. pág. 444.

CAPITULO V. LA ADMINSTRACION MUNICIPAL.**5.1. Problemas organizativos del municipio.**

"Aún no se logra, hoy en día la tipificación de los - municipios en nuestro país por falta de investigaciones actualizadas y por la diversidad municipal existente." (221)

"La tipología municipal indica la diferenciación del municipio metropolitano altamente desarrollado al lado del municipio rural, el primero tiene problemas de marginalidad y su solución implica la utilización de grandes recursos con capacidad administrativa, en tanto el rural es el más atrasado por sus problemas económicos y administrativos." (222)

"El municipio está en constante transformación, por lo que es necesario una clasificación completa que abarque la importancia de todos los indicadores que forman -- parte de la vida municipal." (223)

(221) Martínez Cabañas, Gustavo; Op. Cit. Pág. 233.

(222) Idem.

(223) Idem.

No obstante las limitaciones expuestas, esto puede -
abordarse a partir del análisis de los procesos económi--
cos, sociales, políticos y administrativos que se desarro-
llen en el ámbito municipal y permite conocer los proble-
mas de los diferentes gobiernos municipales.

"De acuerdo a estadísticas, los 2378 municipios, só-
lo 183 cuentan con alto grado de desarrollo económico; más
de la mitad tiene problemas de emigración y no pasan de la
media nacional. Los restantes tienen concentración de po-
blación y poco bienestar.

En cuanto producción económica, "hay 1644 municipios
que tienen poco desarrollo, de los cuales,, 1613 son rura-
les, 25 semiurbanos, 5 urbanos y uno metropolitano. La ca-
racterística de los rurales es su emigración y gran margi-
nación; de los urbanos se habla de una atracción poblacio-
nal y poco bienestar y de los semiurbanos existe un equi--
librio en el bienestar y en la emigración. El metropolita-
no tiende a la inmigración y mínimos de bienestar". (224)

"La problemática de acuerdo a la producción agrícola
e industrial, demuestra que los municipios tienen poco de-

(224) Ibidem. Pág. 233.

sarrollo económico, por lo que requieren diversificación de la producción en territorio nacional, a través de pequeñas manufacturas y así evitar la centralización de -- las actividades económicas" (225).

El desarrollo del capitalismo y del centralismo han originado una problemática de tipo urbano. Uno de los -- graves problemas de este tipo es la concentración de población en espacios reducidos.

México con (1,972,547 Km.²) de este total, 1 085 municipios cuentan con 200 Km² cada uno. Con base a estos datos 52.6% se encuentran en sólo 287 municipios. De acuerdo a este dato, el problema de la concentración de habitantes en territorios mínimos se agrava cada vez más.

"Esto dificulta el acceso o núcleos de población a oportunidades de empleo, educación, salud, alimentación y vivienda esto para el gobierno representa un obstáculo mayúsculo para su política" (226).

Desde 1917 el municipio ha perdido su libertad de -

(225) Idem.

(226) Ibidem. pág. 234.

bido a la excesiva centralización política que caracteriza a los procesos cívicos, como es el caso de los electores o sea los candidatos al gobierno municipal y la falta de reg peto al voto, lo que provoca la apatía en el ciudadano para participar en la política.

Por lo tanto se hace necesario rescatar el poder de -- los municipios a través de los derechos de la ciudadanía.

"La problemática administrativa se puede sintetizar -- en forma siguiente:.

ORGANIZACION MUNICIPAL: La organización administrativa de los municipios no responde a la problemática que deben de atender, por falta de recursos humanos, debido a la caren-- cia de medios financieros y materiales y a la estandariza-- ción de estructuras que no se aplican en los municipios.

HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL: Hay desconocimiento de ba-- ses normativas en el manejo de ingresos y egresos por lo -- que no hay recaudación y control fiscal que permita contar con recursos financieros de manera oportuna.

Faltan también normas para el control del gasto públi-- co; esto genera desconfianza y resistencia de la ciudadanía

para el pago de sus aplicaciones fiscales. Además existen - municipios incapaces de manejar la coordinación fiscal con el respectivo gobierno estatal y federal.

OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS: Por falta de recursos, las obras y la prestación de servicios se hacen en forma irregular, no hay continuidad y eficiencia en su operación y en - otros casos falta asesoría técnica y coordinación con el -- gobierno estatal en su planeación, construcción y manteni-- miento.

SEGURIDAD PUBLICA: En casi todos los municipios, el órgano administrativo encargado en la seguridad pública adolece de inestabilidad en cuanto a sus integrantes, debido al bajo sueldo y a la poca seguridad personal. Asimismo exis-- ten problemas por poca información en las corporaciones de seguridad, tanto federales, estatales y municipales que --- operan territorio municipal" (227).

En resumen, hoy en día existen varias carencias dentro del municipio pero también existen grandes retos. Su solu-- ción radica en una verdadera política de fortalecimiento municipal que garantice por siempre su libertad para ejercer

(227) Ibidem. pág. 235.

la administración municipal.

5.2. El Ayuntamiento como órgano de la administración.

"El Ayuntamiento es el órgano de gobierno municipal, su característica es ser colegiado y deliberante, de elección popular y formado por un presidente municipal, más de un - síndico procurador donde a su vez hay regidores que indican la ley orgánica del municipio" (228).

Dentro de este orden jurídico, hay disposiciones básicas (v. gr. Leyes Orgánicas, municipales y Constitucionales estatales) donde se deriva el ayuntamiento como órgano del gobierno y representante de una comunidad.

Los 2 378 municipios tienen una gran variedad de características diferentes entre sí, cada uno posee sus propios rasgos aunque sus problemas son comunes. Esa diversidad representa una estructura política y organización administrativa.

La composición de los ayuntamientos es diferente de -- una entidad a otra, este fenómeno se relaciona con el principio de proporcionalidad en la representación popular, es (228) Ibidem. pág. 171.

decir que a mayor población de habitantes habrá también más regidores pero, eso sí, un solo presidente municipal.

La manera en que se determina que a un número de habitantes le corresponda un representante en el ayuntamiento no es arbitraria. En algunos casos el señalamiento es muy directo, por ejemplo: "En el estado de Campeche establece que el ayuntamiento del municipio de la capital se compondrán de un presidente, siete regidores y un par de síndicos. . los demás ayuntamientos se compondrán de un presidente municipal, cinco regidores y solamente un síndico..." (229)

Los regidores en otras entidades federativas que integran un ayuntamiento está determinado por el número de habitantes del municipio; en tal caso hay una ley orgánica municipal que establece disposiciones para tal caso.

Ejemplo: "en Oaxaca, entidad federativa compuesta por 570 municipios, más de la cuarta parte del total del país. Señala su constitución en el artículo 98 que no habrá más de cinco regidores y sólo puede aumentar en base al censo municipal, agregando uno por cada 10,000 habitantes hasta completar 11 regidores." (230)

(229) Ibidem, pág. 171.

(230) Ibidem, pág. 172.

En la capital del estado, los ayuntamientos tendrán 15 concejales que serán elegidos por el principio de representación proporcional.

En otras entidades que no sean capitales, la cantidad de regidores y las de habitantes son diferentes. Sin embargo la fórmula para la composición del ayuntamiento es la que se utiliza siempre en los 21 estados de la República. Con la reforma política, a nivel municipal, el principio de representación proporcional se aplica a los regidores que participan en la contienda electoral.

Esto ocasiona que en todas las entidades federativas, los municipios más importantes incrementen el número de sus miembros en los correspondientes ayuntamientos, dando cabida a regidores electos en representación proporcional.

Los miembros de un ayuntamiento son autoridad, tanto en pleno como en el ejercicio individual de sus atribuciones. Esta autoridad la adoptan con base a que han sido -- elegidos por el pueblo a través del sufragio, o sea que -- son representantes responsables del gobierno de la localidad.

"No confundir autoridad con funcionario municipal, a este último lo elige el pueblo sin nombramiento del ayuntamiento, en forma directa por medio del presidente, con el fin de que realice tareas propias de la administración municipal. (231)

El ayuntamiento también se le conoce como cabildo, es decir que el gobierno municipal es un cuerpo colegiado, que para emitir decisiones delibera y discute aspectos de la vida local a los que se enfrentan. Estas discusiones se llevan a cabo en reuniones llamadas sesiones de cabildo ; estas pueden ser públicas o privadas y se realizan en un salón exclusivo en el interior del palacio municipal.

"Las sesiones de cabildo son de dos maneras ordinarias y extraordinarias, cada ayuntamiento determina el período en el que deben realizarse dichas sesiones ordinarias y llevar la decisión a manera reglamentaria. Las sesiones extraordinarias se realizan sólo cuando una emergencia lo amerite. El presidente municipal convoca y preside las sesiones, auxiliándose del secretario del ayuntamiento". (232)

(231) Ibidem, pág. 172.

(232) Ibidem, pág. 173.

En este punto cabe señalar las excepciones de los ayuntamientos como es el reunirse con determinada periodicidad. Las reuniones de cabildo son por lo general en sesiones extraordinarias. El ayuntamiento reside en la cabecera municipal, que es considerada la principal localidad del territorio del municipio, y en ocasiones es calificada como capital del mismo por estar el órgano superior del gobierno, el ayuntamiento.

5.3. División de la función administrativa del municipio.

El gobierno municipal necesita manejar un conjunto de recursos que se identifiquen como la hacienda municipal, - la cual está compuesta por: Bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, productos de sus bienes e inmuebles, los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y contribuciones derivadas de su fraccionamiento, división y mejora, así como el cambio de valor del inmueble.

"Según las leyes de hacienda municipal de los estados, se pueden tipificar conjuntos de ingresos de la manera siguiente:

Impuestos:

Sobre obstáculos en la vía pública.
Sobre vehículos que no consuman gasolina.
Sobre carros fúnebres.
Sobre aparatos electromecánicos.
Sobre anuncios en la vía pública.
Sobre juegos permitidos, espectáculos públicos.
Sobre la propiedad raíz.

Derechos:

Expedición de licencias para funcionamiento de --
giros mercantiles e industriales.
Funcionamiento de comercios en horas extraordinarias.
Certificaciones.
Legislaciones.
Constancias.
Expedición de copias de documentos.
Registro Civil.
Registro de fierros y marcas para ganado.
Licencias de construcción.
Fraccionamientos.
Lotes baldíos.

Alineamientos.

Numeración.

Agua potable.

Drenaje, alumbrado público.

Limpia y aseo, salubridad.

Seguridad, mercados.

Panteones, rastros.

Productos:

Enajenación de muebles e inmuebles propiedad del municipio.

Arrendamiento y explotación de bienes propiedad del municipio.

Ventas de lotes en panteones propiedad del municipio.

Estacionamiento y bienes mostrencos.

Subsidios:

Del gobierno federal.

Del gobierno estatal." (233)

El conjunto de fuentes de ingresos a favor del municipio se ha visto afectado, principalmente en el grupo de --- los derechos debido a las tablas arancelarias que hay que - aplicar según el ingreso de que se trate.

5.4. Las comisiones de la administración.

En las orgánicas se determinan que la atención de los asuntos municipales será distribuida entre los miembros --- del ayuntamiento, para ellos se designarán comisiones especiales.

Estas comisiones tendrán el carácter de permanentes, -- mientras se encuentre en función el ayuntamiento y deberán atender todos los ramos de la administración municipal, tratando de dar solución a los problemas que se les presenten, así como vigilar que se ejecuten las disposiciones y - acuerdos del ayuntamiento y del presidente municipal, según sea el caso.

"Las comisiones tienen por objeto distribuir entre los regidores la vigilancia del buen funcionamiento de la administración municipal" (234).

(234) Administración Pública Municipal. Guía Técnica Núm. 1
Edit. Instituto Nacional de la Administración Pública.
México, 1985. pág. 12.

Las comisiones generalmente son las siguientes:

- Hacienda Pública.
- Gobernación y Reglamentos.
- Seguridad Pública y Asistencia Social.
- Obras Públicas.
- Instrucción Pública, Recreación y Espectáculos.
- Comercio, Mercados y Rastro.
- Bienes Municipales y Panteones.

En los municipios rurales, las comisiones se integrarán a lo dispuesto en la Ley Orgánica Municipal.

En las leyes orgánicas municipales se plantea el establecimiento de comisiones de planificación y desarrollo municipal que tienen la función de planear de manera eficiente y eficaz el desarrollo urbano.

"Con base en el artículo 115 de la Constitución Federal, las constituciones de cada Estado establecen su régimen municipal y las Legislaturas estatales, expiden sus respectivas Leyes Orgánicas Municipales. A su vez cada Municipio cuenta con facultades legislativas internas para darse sus propios reglamentos y ordenanzas municipa - -

les". (235)

El ayuntamiento en sesión de cabildo asigna estas comisiones a cada uno de los regidores para que atiendan los problemas de la comunidad municipal y prolongan e implantan medidas más convenientes para solucionarlos.

Los regidores comisionados deberán informar al presidente municipal, acerca de los problemas encontrados y los asuntos que se turnaron a las dependencias municipales para su trámite y solución correspondiente.

Para que exista el buen funcionamiento de la administración municipal, fueron creadas las comisiones, éstas -- serán permanentes siempre y cuando existan los ayuntamientos.

Cierto que las comisiones tienen como titular a los regidores, pero indudablemente, para que exista la esencia de las comisiones en la administración municipal, éstas deberán tener un cierto tiempo de duración, y además que deberán estar a cargo de los miembros del ayuntamiento y no
(235) Ochoa Campos, Moisés. El Municipio. Su evolución Institucional Colec. de Cultura Municipal. Publicaciones del Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de Banobras. México. México, 1981. Pág.236.

exclusivamente de los regidores. Además, todas las recomendaciones de las comisiones deberán sujetarse a la vigilancia de la observancia y del cumplimiento de todas las obligaciones estipuladas en el reglamento interno de la administración municipal.

"La administración Municipal puede definirse de modo general como una organización pública, investida de autoridad para decidir y administrar un conjunto limitado de asuntos públicos dentro de un territorio relativamente pequeño que constituye una subdivisión del gobierno estatal".
(236)

Son muy diversas las comisiones existentes en los municipios de una misma entidad federativa y en muchas ocasiones coinciden con las que funcionan en otro Estado.

Con esto no se pretende afirmar, que tampoco en esta perspectiva, existe una homogeneidad en cuanto al número y especificaciones de la forma de funciones propias del gobierno municipal.

(236) Rendón Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal. Edit. Porrúa, México, 1985. pág. 303.

Es lógico admitir, que no todas las comisiones anteriormente señaladas existen en un sólo municipio, existen comisiones que se encuentran funcionando en la mayor parte de los municipios, independientemente de las determinaciones económicas, financieras y administrativas o de la jerarquía de desarrollo que tengan.

Así pues, es precisamente por las características económicas, financieras y administrativas, por las que se componen y fundamentan o no de una determinada comisión.

Así por ejemplo, en los municipios urbanos o metropolitanos cuya actividad económica principal es la industria, es muy habitual encontrar en el regazo del ayuntamiento una comisión de la industria que atienda con uniformidad local, las cuestiones relacionadas con ésta actividad.

"Las ciudades contemporáneas exigen la aplicación de una moderna administración. Hoy día los pequeños municipios deben abrirse al mundo moderno". (237)

Esta situación nos permite afirmar que hay una relación

(237) Op Cit. Pág. 304.

directa entre el tipo de municipio y las responsabilidades del ayuntamiento que se reflejan en una de las instancias de las comisiones con las que cuenta.

Así mismo, puede ser que en un municipio no exista -- una comisión de las anteriormente señaladas, porque en realidad atiende el mismo asunto de índole público.

Es decir, se atiende a ciertos servicios públicos, -- con los que cuenta el municipio, y a través de las comisiones vigilan la problemática de aquél servicio en específico.

Por lo cual, este fenómeno se encuentra relacionado -- con las realidades que prevalecen en cualquier municipio -- del país, y que por lo tanto, determinan la del contenido_ y el funcionamiento del ayuntamiento.

"En cuanto a la competencia administrativa, señalaremos que es un término extenso y proclive a cierto error; -- por eso es fundamental discriminar los supuestos dogmáticos de su contenido". (238)

(238) Ibidem, Pág. 175.

Así pues, las comisiones del municipio, en un futuro - proyecto del reglamento interior del ayuntamiento, deberán adecuarse a la realidad del propio municipio, que estará -- determinado por la cuestión económica.

5.5. Organos Técnicos de Auxilio.

A partir de la división territorial interna de los -- municipios, se establece una relación de representación -- política y administrativa en las diferentes localidades -- municipales, de tal forma que el ayuntamiento hace llegar - su autoridad a cada una de las poblaciones a través de sus representantes políticos y administrativos que pueden reci- bir varios nombres.

Las acciones del ayuntamiento en todo el territorio -- municipal se realizan a través de las autoridades auxilia-- res, éstas actúan en cada localidad como representantes po- líticos y administrativos del ayuntamiento.

El nombre que reciben las autoridades auxiliares va--- rían de una entidad federativa a otra, estos pueden ser por ejemplo:

- Comisarios Municipales.
- Delegados Municipales.
- Agentes Municipales.
- Ayudantes Municipales.
- Presidentes de las juntas auxiliares.
- Jefes de las tenencias Municipales.
- Jueces Auxiliares.

Cuando se habla de las juntas auxiliares, es cuando se refiere a que el cargo recae sobre varias personas dicha función.

Su elección se hace de acuerdo a lo que determinen las leyes Orgánicas Municipales, que indudablemente son diferentes de un municipio a otro.

Cabe señalar que en muchas comunidades del país de población considerable, hay ciertos representantes del ayuntamiento, comúnmente elegidos democráticamente.

"El desarrollo Municipal será el resultado de la acción concertada de la agregación de esfuerzos tanto públicos, como privados que permitan colocar al municipio a la altura de los retos nacionales y convertirlo en sólido sustento del de

sarrollo nacional" (239).

Generalmente dicha función durará un año, aunque existe la posibilidad de una reelección.

Los representantes popularmente seleccionados, asumen la función de los auxiliares del ayuntamiento, para todas las -- formalidades y responsabilidades de estos, con la comunidad, que los eligió.

La competencia que tienen estas autoridades auxiliares, - dentro del ayuntamiento, son iguales a las que se tienen en - otras entidades federativas, por lo cual les permite actuar - en jurisdicciones definidas.

Así pues, el gobierno municipal tradicionalmente ha lleva do a cabo algunas funciones por medio de las cuales auxilia - en el cumplimiento de sus obligaciones a entidades dependien- tes de los gobiernos federal y estatal.

Es necesario que estos órganos técnicos se especialicen -

(239) Teoría y Praxis Administrativa. Administración Municipi-- pal de México y España. Instituto de Administración Pú- blica de Nuevo León, A.C. Volúmenes II y III, Números - 8, 9 y 10. Octubre de 1988 a Junio de 1989. Monterrey, N.L. Pág. 166

en un ramo de la administración pública, en bien del funcionamiento óptimo del municipio.

"Al lado de los imprescindibles quehaceres públicos, está la administración de los servicios a cargo del Municipio, a través de la cual se prevee, planea, organiza, integra, dirige y controla de manera permanente, uniforme y regular la satisfacción de las necesidades materiales de orden colectivo". (240)

Por ejemplo, los casos mas ejemplificativos que se pueden dar en relación a las funciones de los órganos auxiliares, son:

"El Registro Nacional de Electores y el Registro al Servicio Militar Nacional, tareas del gobierno federal encomendadas a las Secretarías de Gobernación y de la Defensa Nacional respectivamente, así como el Registro Civil, cuya responsabilidad es de los gobiernos de los Estados". (241)

Estos ejemplos muestran como el Municipio, para cumplir con sus obligaciones, cuenta con los órganos técnicos.

(240) Ibidem. Pág. 167.

(241) Martínez Cabañas, Gustavo, Op. Cit. pág. 190.

En los Municipios el volumen de las actividades que demanda la atención de estas funciones, se encuentra estrechamente vinculada con el número de habitantes de cada municipio.

De ahí, que en los municipios cuya población sea numerosa, se organicen unidades administrativas especialmente dedicadas al registro nacional de electores y del servicio militar en los períodos durante los cuales estas tareas se desarrollan más intensamente.

"Al existir una relación más cercana entre los beneficios y los costos de los programas públicos y el conocimiento por parte de los habitantes, estos valorarían con mayor cuidado e interés las implicaciones de cada proyecto público" (242).

Por lo que toca al Registro Civil, la responsabilidad de conducirlo corresponde a los gobiernos de los Estados, específicamente y formalmente al gobernador, sin embargo, en más de la mitad de las entidades federativas esta responsabilidad se delega a la autoridad municipal en la persona del presidente municipal, con objeto de prestar ese servicio de forma más directa a la población .

(242) Zabaquía González, Emilio. El Municipio. Su Historia y el Federalismo Fiscal. Tesis Profesional, U.N.A.M. México, 1984. pág. 102.

En estos casos, el presidente municipal es quien lleva a cabo directamente las funciones, pero en los municipios urbano y metropolitano o en general en aquéllos donde el número de habitantes es muy considerable, la demanda del servicio -- por la naturaleza del mismo, es mayor y exige a la vez una organización más compleja en los términos que se refieren al -- personal, que laborará en dicha dependencia, de recursos materiales y de los procedimientos administrativos, que la simple relación y el trato del público que exige el servicio con el Oficial del Registro Civil.

"Esta situación ha condicionado que en este tipo de municipios se integre a la estructura administrativa una oficina del Registro Civil cuyo titular, en la mayoría de los casos -- es nombrado por el presidente municipal, quien a la vez le -- delega las facultades necesarias para cumplir con el cargo.

Es importante señalar e insistir que este fenómeno no es generalizado, sino que únicamente aparece en aquellas entidades federativas en las que el Gobernador delega la función -- en los presidentes municipales" (243).

Cuando así sucede, las normas jurídicas en materia de -- lo civil, establecen los lineamientos básicos a los cuales se (243) Martínez Cabañas. Gustavo. Op. Cit. pág. 190 y 191.

deben sujetar las autoridades y los funcionarios estatales y municipales, así como también a los que se refiere a las facultades y a las obligaciones de los mismos en esta materia.

Generalmente, los documentos jurídicos básicos, son La Constitución, la Ley del Registro Civil o Ley Reglamentaria del Registro Civil y el Código del Estado.

"Un gobierno municipal, sin atribuciones y competencias que impacten en su ejecución a la comunidad, no tiene caso - que realice esfuerzos de planeación, pues se convertiría en - un elemento receptivo y no ejecutor del cambio estructural y funcional que se están planteando en los otros ámbitos del - gobierno".(244)

Las principales funciones de las autoridades auxiliares son las siguientes:

"-Cumplir y hacer cumplir el Bando de Policía y el Buen Gobierno, reglamentos municipales, circulares y demás disposiciones de carácter general dentro de su localidad.

- Auxiliar a las autoridades federales, estatales y municipales en el cumplimiento de sus atribuciones.

(244) Martínez Cabañas, Gustavo. Op. Cit. pág. 298.

- Fungir como oficial del registro civil o en su caso como agente del Ministerio Público.

- Formular y remitir anualmente al ayuntamiento el padrón de habitantes de su localidad y demás datos estadísticos que le sean pedidos.

- Promover la educación de su comunidad.

- Vigilar la conservación de la salud pública en la localidad.

- Promover el establecimiento y prestación de servicios públicos en la localidad.

- Informar al ayuntamiento de cualquier alteración al orden público, si como de las medidas correctivas tomadas al respecto" (245)

Conclusiones.

Por lo que respecta a este apartado, podemos dar por señ

(245) Administración Pública Municipal. Obra Citada en la pág. 220.

tado que es fundamental para el municipio, sobre todo aquellos de población considerable, contar con órganos técnicos - de auxilio, capacitados para atender asuntos de índole diversa, y a cuya cabeza se hayan autoridades auxiliares con la -- responsabilidad de saber representar debidamente la autoridad del ayuntamiento.

5.6. El Personal al Servicio del Municipio.

"Toda función administrativa requiere de la participación humana, más aún cuando se trata de un servicio público, ya -- que el personal competente dentro del municipio representa la confiabilidad en la eficiencia de su gestión administrativa y la eficacia en la prestación de los servicios de la comunidad" (245).

A través de la administración del personal, se da un mejor aprovechamiento de los recursos humanos de las organizaciones, optimizando su desempeño en la medida de lo posible, según -- los medios materiales, financieros y tecnológicos con que se cuenta.

(245) Manual de Administración Municipal. Op. Cit. pág. 84.

Su función es obtener un personal idóneo y saber utilizarlo, propiciando su desarrollo en bien de su persona y de la - empresa misma.

Así pues, la administración del personal municipal, es el conjunto de actividades que deberá realizar el ayuntamiento, para poder manejar los asuntos relacionados con el personal a su servicio y aprovechar mejor su desempeño.

"La administración del personal es una función de gran -- importancia para la administración pública municipal, ya que con ella el ayuntamiento podrá organizar al personal municip-- pal, para que este último cumpla eficazmente con los objeti-- vos planeados en los planes y programas de trabajo" (247).

Cuando una organización ha sido integrada por el personal idóneo para cada puesto y existe una armonía en las relaciones de unos con otros, se está en la posibilidad de lograr las me-- tas más ambiciosas y con ellos minimizar los problemas de --- falta de comunicación e indisciplina.

Una buena administración de los elementos humanos se dise

(247). La Administración del Personal Municipal. Guía Técnica Núm. 7; Ed. INAP, México, 1985. pág. 2

ña para lograrla que se aproveche todo el potencial humano disponible para la organización.

Por esto, en las administraciones municipales debe funcionar un verdadero departamento de personal o ejercer, esta función por otro medio de modo cuidadoso.

La capacidad de los recursos humanos en una institución - puede ser incrementada sin aumentarlos en número, a través -- del descubrimiento o el mejoramiento de aptitudes y actitudes que permitan conocer nuevas facetas en los individuos; de --- ahí la importancia de que el Municipio desarrolla todo un plan para la administración de sus elementos humanos.

"Las actividades que comprende la administración del personal en las organizaciones, son fundamentalmente:

- a) Empleo.- Que comprende el reclutamiento, selección, nombramiento y la inducción del puesto.
- b) Controles y Registro.- Consiste en llevar los expedientes, registro de asistencia, disciplina, permisos, licencias, descansos y vacaciones, tiempo extra, estadísticas y auditorias.

- c) **Sueldos y Salarios.-** Comprende el análisis, clasificación, calificación de méritos, movimientos y escalafón, así como el control de nóminas del personal.

- d) **Prestaciones y Servicios.-** Se refiere a la instrumentación de programas de bienestar, pensiones, becas - servicio médico, despensas, vivienda y transportes, entre otras prestaciones sociales.

- e) **Formación.-** Capacitación, adiestramiento, desarrollo instructivos sobre el manejo del personal.

- f) **Relaciones Laborales.-** Contrato colectivo, atención legal de conflictos, sindicatos" (248).

"Si bien es cierto, que lo aquí descrito forma parte de lo ideal a alcanzar, en toda acción de administración del personal, se debe reconocer que en el ámbito municipal son notorias las deficiencias sobre esta función administrativa; sin embargo, también debe de señalarse, que el primer paso se ha dado en el reconocimiento del estatus jurídico de los emplea-

(248) Martínez Cabañas, Gustavo. Op. Cit. pág. 204.

dos y trabajadores municipales ya que con el propósito de establecer las bases para una administración del personal municipal y como parte de la voluntad política del nuevo régimen gubernamental de fortalecer la vida municipal, se dispuso en las adiciones al artículo 115 Constitucional" (249) fracción IX que a la letra dice:

"Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expedirán las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo -- 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere" (250).

Así pues, la fracción IX establece las bases de regulación de las relaciones de los trabajadores al servicio de los municipios.

"Los que para corresponder cabalmente a los principios de tutela laboral consagrados en el artículo 123 de la Constitu-

(249) Op. Cit. pág. 204.

(250) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos - Comentada. Edit. U.N.A.M. México, 1985. pág. 279.

ción Federal --según se expresa en la exposición de Motivos de la iniciativa de reforma al artículo 115-- deben estar igualmente protegidos, y consecuentemente se sugiere que a fin de que tales trabajadores cuenten con protección legal en un régimen jurídico como el nuestro, se regulen sus relaciones en las constituciones locales y en las leyes estatales, mismas -- que deben observar como principios básicos de la garantía de los derechos mínimos de sus servidores, la implantación de -- sistemas de servicio público de cargo estatal y municipal, -- niveles de estabilidad laboral en el empleo, el acceso a la -- función pública, la protección al salario, la seguridad so--- cial, la inclusión de normas que garanticen la eficacia de -- los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, y -- el establecimiento de procedimientos y autoridades adecuadas para la solución jurisdiccional de controversias" (251).

El avance que significa esta reforma en el campo del derecho laboral es de gran trascendencia. Alrededor de un millón de servidores públicos que laboran para los gobiernos estatales y municipales se encontraban desprotegidos y excluidos -- del artículo 123.

(251) El Desafío Municipal. IPONAP, IEPES, e ICAP. Edit. Partido Revolucionario Institucional. México, 1982. págs. 18-19.

A partir de la modificación del artículo 115 Constitucional los estados y los municipios deberán sujetarse a las relaciones con sus trabajadores a lo dispuesto en el capítulo - laboral de la Constitución, a sus disposiciones reglamentarias y a las leyes estatales que deberán expedirse en esta -- materia.

La norma obliga a los Congresos locales a legislar sobre las relaciones de trabajo entre los gobiernos locales y municipales, pero sin contravenir lo dispuesto en el artículo 123 constitucional y sus reglamentos.

Si bien la fracción IX no lo señala, se infiere que está aludiendo al apartado B del artículo 123, y esto atendiendo a las características propias de los empleados estatales y municipales.

La precaria situación de estos trabajadores se debe a que los estados se abrigaron siempre, desde 1917 la facultad originaria para legislar sobre las relaciones con sus trabajadores a través de las leyes del servicio civil.

Algunas datan de los años veinte, de los treinta, de los cuarentas, y podemos encontrar algunas de fecha reciente.

"Casi todas las condiciones inferiores a los mínimos del artículo 123. Los burócratas siempre vivieron inseguridad en sus labores" (252).

La reforma del 3 de febrero de 1983 consagra una garantía social de los trabajadores de Estado y Municipios. Pero lo hace en el artículo 115, y no en el Título Sexto de la Constitución como cabía suponer. Allí señala las bases a que futuras reglamentaciones tendrán que sujetarse.

"El nuevo Municipio mexicano, que surge como estructura fundamental del Estado Constitucional mexicano en 1917, ha estado en constante evolución y esta se expresa en disposiciones constitucionales, leyes federales ordinarias, leyes de los Estados, y disposiciones reglamentarias u ordenanzas municipales, desde los propios inicios de vigencia de la Constitución actual". (253)

De ahora en adelante, la renovación cada tres años de los

-
- (252) Seminario sobre reformas y adiciones al artículo 115 - de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Versión estenográfica) Edit. Cultura Jurídica A.C. México, 1983, pág. 131.
- (253) Teoría y Praxis Administrativa. Obra Citada., pág. 228 de éste capítulo.

funcionarios municipales no vendrá a significar el cambio total del personal, ya que con esto, se logrará una mayor contnuidad y eficiencia en las labores del ayuntamiento.

Sin duda alguna, la disposición beneficia en gran medida a los trabajadores municipales, con lo cual obtendrán las siguientes ventajas:

- Contarán con una jornada máxima de ocho horas diurna y de siete la nocturna.
- Gozarán de vacaciones que no serán menores de veinte días al año.
- Los salarios no podrán ser disminuidos y, en ningún caso podrán ser inferiores al mínimo de los trabajadores en general en la zona económica correspondiente.
- A trabajo igual corresponderá salario igual.
- Los trabajadores tendrán derecho al escalafón, a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos y antigüedad.

- Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley reglamentaria. Si son despedidos en forma -- injusta o sin alguna justificación, tendrán derecho a optar por la reinstalación o por la indemnización correspondiente.
- Tendrán derecho a la seguridad social que compren-- de, accidentes, enfermedades, jubilaciones, invali-- dez, vejez y muerte.
- Las mujeres tendrán derecho a un mes de descanso an-- tes de la fecha del parto y dos meses después del -- mismo, y a percibir su salario íntegro y conservar - su empleo.
- Los conflictos laborales serán resueltos por los tri-- bunales competentes.
- Gozarán del derecho a la sindicalización y a la huel-- ga.

Las anteriores afirmaciones son tomadas en base y esencia del artículo 123 constitucional apartado B, que se refiere a

los trabajadores de los Poderes de la Unión, al Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

Ahora bien, nos referimos a los servicios Públicos Municipales dentro de este rubro, abarcaremos a todas las personas que prestan su trabajo, sea físico o intelectual, al servicio del municipio y bajo las condiciones laborales mínimas establecidas por la Ley.

"La precaria situación de estos trabajadores se debe a -- que los Estados se abrogaron siempre, desde 1917 la facultad originaria y para legislar sobre las relaciones con sus trabajadores a través de las leyes de servicio civil". (254)

Se considerarán como servidores públicos a las:

- Autoridades.
- Funcionarios.
- Empleados.

(254) Zebadúa González, Emilio, Obra Citada en la pág. 230.

"Autoridades.- Son aquellas personas que ocupan cargos de representación popular y tienen la facultad de decidir sobre el funcionamiento del gobierno y de la administración municipal, en este caso se refiere al presidente municipal, regidores, comisarios, delegados y agentes municipales" (255).

"Funcionarios.- Son las personas designadas por las autoridades municipales para ocupar puestos de dirección o ejecutivo en los programas de gobierno. Su principal función es la conducción -- práctica de la administración municipal.

Son los funcionarios; el secretario del ayuntamiento, el tesorero municipal, los directores contralores y jefes de departamento de las unidades administrativas del municipio". (256)

"Empleados.- Son todas aquellas personas que ocupan algún puesto administrativo o técnico; sus funciones de tipo operativo, además tiene para su respon--

(255) La Administración del personal Municipal, Obra Citada pág. 235.

(256) Idem.

sabilidad la ejecución de trabajos concretos de la misma administración municipal.²

Dentro de este rubro, se encuentran los profesionistas, técnicos en diversas ramas, secretarías y demás trabajadores municipales" (257).

Los empleados se clasifican en tres categorías:

- De base.
- De confianza.
- Eventuales.

"La administración del personal del municipio, comprende una serie de etapas que deberá desarrollar el responsable de esta función, ya sea el Secretario del Ayuntamiento, el oficial mayor a la persona designada para ellos" (258).

Al iniciarse cada administración municipal, comúnmente se realiza un organigrama preciso de todo el personal, desde los

(257) Idem. pág. 7

(258) Idem. pág. 6

puestos más bajos, hasta los más altos.

Posteriormente se debe ubicar a todos y cada uno de los trabajadores en los puntos para que se les considere que son_ más aptos.

Estas etapas son:

- "- Reclutamiento
- Selección.
- Contratación.
- Inducción.
- Capacitación y Desarrollo.
- Motivación y evaluación del desempeño" (259)

El reclutamiento es una serie de actividades encaminadas a encontrar personas adecuadas para ocupar los puestos - vacantes.

(259) La administración del Personal Municipal. Obra Citada pág. 235.

El reclutamiento se puede realizar en dos tipos de fuentes:

Internas, a través de los sindicatos de los trabajadores municipales y bolsas municipales.

Externas, como son las escuelas o dirigiéndose a personas que están interesadas en prestar sus servicios al municipio.

El Departamento de Administración de personal o el funcionario encargado de tal área, será el responsable de una adecuada selección y un acertado reclutamiento del personal que se requiera contratar, así como de vigilar el cumplimiento de los ordenamientos en materia laboral.

El departamento de Personal deberá prever el diseño de la papelería propia del control de todo el personal, e integrar sus respectivos expedientes, ya sea de base, de confianza o sindicalizado, con los datos que se estimen convenientes y en la medida en que estén disponibles.

"La Ley Orgánica Municipal contempla la responsabilidad que deben tener los servidores públicos y las sanciones que por estas pueden imponerse. Por ello debe vigilar el compor-

tamiento en atención a su diligencia, honradez, eficiencia y desenvolvimiento" (260).

Comunmente, todos los expedientes del personal deberán - contener: una solicitud de empleo, fotografías, constancia - de estudios, actas de nacimiento, resultados de examen que - se les haya aplicado (taquigrafía, mecanografía, redacción, identificación de figuras psicométricas, etc.) y constancias que certifique la fecha de ingreso al trabajo.

El propio departamento de personal puede aplicar contratos temporales por obra determinada, por tiempo fijo y todos los contratos que establece la ley.

"La administración de personal debe considerarse una función indispensable del municipio a fin de contar con servidores públicos capaces de desempeñar sus puestos de trabajo que faciliten y apoyen el desarrollo de las nuevas atribuciones que el municipio constitucional establece para esta - célula básica de gobiernos de administración" (261).

Son también funciones del departamento de Administración -

- (260) Manual de Control de Gestión Pública. Edit. Instituto de Administración Pública, A.C. y Banco Nacional de - Obras y Servicios Públicos, S.N.C. pág. 34.
- (261) Manual de Administración de Personal Municipal, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. Y Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. México 1987. pág. 15.

de Personal o del responsable del área, auxiliar con todo lo relacionado con el Sindicato de Trabajadores al Servicio del Municipio y mantener relaciones amables y cordiales con el mismo, así como proponer al oficial mayor o al responsable del área, las prestaciones que requieren los trabajadores y, desarrollar programas de capacitación y adiestramiento para todo el personal.

Una vez identificados los candidatos a ocupar los puestos vacantes se deberá hacer una selección de los posibles trabajadores, que serán los más aptos.

La selección consiste en realizar una serie de exámenes y entrevistas a los candidatos para conocer su personalidad, experiencia, conocimientos, habilidades y disponibilidad para el trabajo, en lo que se refiere a los turnos.

Todo esto con el fin de detectar cuales son los candidatos más indicados para ocupar un puesto.

La contratación es, en esta fase, cuando se formaliza la relación de trabajo mediante la firma de un contrato, en virtud del cual el municipio y el servicio público acuerdan establecer una relación laboral bajo condiciones determinadas de

tiempo, servicio y remuneración.

Firmando el contrato, el responsable de la administración del Personal, debe expedir un nombramiento al servicio público, mediante el cual se le facultará para desempeñar un servicio en la administración municipal.

"Se realiza cuando se seleccione y contrate a uno de los aspirantes a ocupar un puesto en la administración municipal, es importante tener en cuenta que una persona va a incorporarse y a encontrarse frente a un cúmulo de normas políticas y procedimientos que probablemente son desconocidos y extraños" (262).

Para ello, el secretario del ayuntamiento o el encargado del personal municipal deberá presentarlo ante los demás servidores públicos del municipio y darle a conocer la organización, los objetivos y metas del gobierno municipal, así como la duración de la jornada de trabajo y los días de descanso que por ley le corresponden.

(262) Manual de Administración de Personal Municipal. Obra -- citada, pág. 249.

De la capacitación y desarrollo del personal, consiste en que el mejoramiento de la organización de sus métodos y procedimientos, dependen de las actitudes y aptitudes de -- los funcionarios y empleados, pues en un criterio generalizado que el desarrollo de una institución no t n sólo depende de lo económico, sino de la educación de sus individuos, entendido por esta la adquisición de bienes culturales, técnicos, científicos y humanísticos.

De lo anterior se determina que el Municipio, de acuerdo con los recursos disponibles, deberá desarrollar permanentemente programas de capacitación, diseñados con base en el diagnóstico que previamente señale las necesidades de capacitación del personal.

"La capacitación es uno de los aspectos más importantes en la administración de Personal Municipal." (263)

La capacitación consiste en proporcionar a los servidores públicos municipales, nuevos conocimientos para desarrollar sus capacidades y modificar su conducta laboral, a fin de que desempeñen de la mejor manera posible su trabajo.

La capacitación es un elemento muy importante que deberá ser considerado en la administración del personal, ya que el mejoramiento de la administración pública municipal y de la prestación de los servicios públicos depende de las capacidades y actividades de las personas que trabajan al servicio del municipio.

"La investigación de necesidades de capacitación se considera como la primera etapa del proceso de capacitación; al realizarse las ocasiones subsecuentes son más eficaces en -- virtud de que se fundamenta el conocimiento de las instan-- cias que se requieren en el desarrollo del trabajo". (264)

Considerando las condiciones anteriores puede resultar necesario para los municipios establecer programas muy específicos para un personal, igualmente determinado, tomando -- en cuenta su capacidad económica y necesidades.

El objetivo general es el establecer programas de desarrollo de personal que propicien un mejoramiento tanto individual y colectivo de los trabajadores.

(264) Manual de Administración de Personal Municipal. Obra -- citada. Pág. 249.

"Objetivos Específicos de la Administración del Personal:

- Desarrollar programas de capacitación como una responsabilidad compartida de todo el personal.

- Establecer unidades de capacitación que integran y den congruencia a la función.

- Programar la capacitación de acuerdo con las prioridades del Municipio, los requerimientos escalafonarios y las necesidades del sistema de administración del personal." (265)

En el caso de que se amerite la creación de una unidad de capacitación y desarrollo del programa, es recomendable que:

a) La unidad de capacitación esté ubicada en el área de la administración del personal y cuente con facultades ejecutivas para resolver los problemas de capacitación y desarrollo a través del responsable de la administración del personal.

b) En la unidad de capacitación y desarrollo están incluidas las siguientes áreas, ya sea en forma separada o --
(265) Manual de Administración Municipal. Op. Cit. Pág. 84.

combinada, de acuerdo con los requerimientos específicos - de cada dependencia, según su complejidad y número de sevidores:

- Investigación de objetivos y planeación de la capacitación.
- Diseño de objetivos y planeación de la capacitación.
- Programas.
- Ejecución de programas.
- Evaluación de seguimiento.

Motivación.- consiste en las acciones que se deben -- realizar para lograr que los empleados sientan mucho más atractivas las actividades que se llevan a cabo dentro de - su trabajo.

Algunas de las acciones de motivación que pueden realizar en el ayuntamiento en beneficio de los trabajadores son:

"Reconocer el esfuerzo realizado por los trabajadores

a través de aumentos de sueldo, realización de viajes, entrega de premios, diplomas y otros.

- Fomentar las buenas relaciones entre el personal municipal" (265)

La motivación resulta de gran valor para la administración pública, ya que a través de ella se podrá contar con empleados que desempeñen mejor sus actividades.

En este orden de ideas tenemos los principales puntos de los propósitos de la capacitación:

- Propiciar la superación individual y colectiva de los servidores públicos municipales.

- Mejorar la prestación de los servicios y coadyuvar a su integración con los fines de la institución donde prestan sus servicios.

- Actualizar y perfeccionar los conocimientos y habilidades del servidor público en su actividad, así como proporcionarle información sobre la aplicación de la tecnología en la misma.

- Preparar al servidor público para ocupar una vacante o puesto de nueva creación.

- Prevenir riesgos de trabajo.

- Incrementar la productividad, y

- En general, mejorar las aptitudes y actividades del servidor público.

Pero los servidores públicos, por su parte deberán de:

"-Asistir puntualmente a los cursos, sesiones de grupo y demás actividades que forman parte del proceso de capacitación.

- Atender las indicaciones de las personas que imparten la capacitación y cumplir con los programas respectivos, y

- Presentar los exámenes de evaluación de conocimiento y de aptitudes que sean requeridos." (267).

Existen comisiones mixtas de capacitación, para la vigilancia y operación del sistema y de los procedimientos que se implanten para mejorar la capacitación y el adiestramien-

to de los servidores públicos, así como sugerir las medidas tendientes a perfeccionarlos, se constituyen las comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento, integradas por --- igual número de representantes de los trabajadores y de las instituciones municipales.

Entre los objetivos más importantes que podemos resaltar son:

"-Establecer un canal de comunicación efectivo, para dar a conocer los planes a sus trabajadores, a través de -- la capacitación y obtener la retroalimentación necesaria -- de los mismos.

- Propiciar la vinculación de la capacitación con el - sistema escalafonario y de méritos, como medio para lograr ascensos a puestos de mayor responsabilidad." (268)

Con la evaluación del desempeño, tenemos que consiste en hacer una revisión del desarrollo de los empleados en - el cumplimiento de su labor, para conocer en que grado con tribuyen con su trabajo al logro de los objetivos planteados por el ayuntamiento.

La evaluación del desempeño, servirá para que el responsable de la administración del personal municipal registre - los méritos de cada empleado y utilice estos elementos para ascenderlos de puesto y otorgarles premios o recompensas en dinero o en especie." (269)

Una forma de llevar la evaluación del desempeño es el - escalafón, que es la lista oficial de los trabajadores de - acuerdo a sus diferentes jerarquías.

Así pues, tenemos algunos factores que determinan esta lista del escalafón;

"- Los conocimientos, traducidos en los principios teó- ricos-prácticos o título legalmente expedido que se requie- ra para el desempeño de un trabajo.

- Aptitud, iniciativa, laboriosidad y la eficacia para efectuar una actividad determinada.

- La antigüedad en el servicio prestado.

- La disciplina y la puntualidad.

En virtud de tales factores escalafonarios, las vacantes se otorgan a los servidores públicos que acrediten mejores derechos en la valoración y calificación; en el orden preferencial, tendrán prioridad los de la categoría inmediata inferior, los sindicalizados y los que acrediten ser la única fuente de ingresos de su familia." (270)

Así pues, tenemos que por medio de escalafón, sirve - para efectuar las promociones de ascenso, así como los cambios y movimientos de los empleados conforme a las bases - establecidas en el reglamento interior del trabajo.

Es conveniente que exista una estrecha relación entre los conocimientos y experiencias del trabajador y el puesto que desempeña. El trabajador debe de disponer de la aptitud requerida, entendido por ésta, la condición física, mental y emocional del individuo para atender sus labores y cumplir con sus responsabilidades.

La antigüedad es un elemento muy importante en los movimientos en el escalafón, ya que indica un cierto grado de conocimiento por parte del trabajador sobre las funciones a desempeñar.

(270) Martínez Cabañas, Gustavo; Op. Cit. pág. 206.

"Para los efectos de la vigilancia de que el sistema escalafonario se respete, se instituye la comisión mixta de escalafón, integrada por igual número de representantes de la institución y del sindicato." (271)

Las comisiones escalafonarias se deberán integrar por algunos representantes del ayuntamiento y representantes de los trabajadores.

Estas comisiones se encargan de llevar un control de los trabajadores incluidos en el escalafón para cubrir -- las vacantes y proponer ascensos; intervienen como mediadores en la rotación de los trabajadores dentro de la estructura administrativa municipal, de tal forma que los intereses tanto del ayuntamiento como de los trabajadores no se vean afectados.

En toda relación de trabajo surgen una serie de conflictos laborales que algunas veces lesionan los derechos de los trabajadores.

La práctica común es que este tipo de conflictos se resuelvan positivamente o negativamente, en forma direc-

(271) *Ibidem*, pág. 207.

ta con el presidente municipal, y en los casos de las comunidades étnicas, se resuelven con la participación popular, mediante una asamblea general, o en su caso, oyendo la opinión de las personas más calificadas en la localidad.

En los Estados de la Federación, que cuentan con municipios con una estructura muy compleja y con un reducido -- número de ellos, existen tres casos a saber:

El primero, en que el tribunal de conciliación y arbitraje es un sólo órgano colegiado para todos los municipios con residencia en la capital del Estado, el cual será com-- puesto por:

"-Un magistrado representante de los trabajadores que es designado por el sindicato.

-Un magistrado representante del Municipio nombrado_ por el Ayuntamiento.

-Un magistrado representante del Municipio nombrado por el ayuntamiento como presidente. En todos los casos, -- el magistrado que funja como presidente debe ser licenciado en Derecho." (272)

(272)Manual de Administración de Personal Municipal; INAP - BANOBRAS, México, 1987; pág. 104.

El segundo caso, se caracteriza por la existencia en cada municipio del tribunal de conciliación y arbitraje, con jurisdicción en su respectivo territorio y asiento en la cabecera municipal.

La integración de estos tribunales es la siguiente:

- Un representante de los trabajadores designados por el sindicato o por la mayoría de aquéllos.

- Un representante nombrado por el presidente municipal.

Un tercer representante elegido por los dos representantes mencionados, fungiendo como presidente del tribunal.

El tercer caso se caracteriza por poner una condición para que exista el tribunal municipal de conciliación y arbitraje; la existencia del sindicato local; en el caso de que esta asociación no exista, los conflictos laborales en la junta local de conciliación y arbitraje del Estado, funge como instancia supletoria.

La unidad administrativa responsable de la administración de personal deberá elaborar, aplicar y mantener un sis-

tema de remuneraciones que satisfaga las necesidades de los trabajadores, para lo cual el ayuntamiento deberá fijar los sueldos y los salarios que recibirán los servidores públicos municipales, conforme a lo previsto en el presupuesto anual de egresos.

El salario es el monto diario establecido de acuerdo a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y que se constituye por los pagos en efectivo, gratificaciones, percepciones, primas, comisiones, prestaciones en especie como pago al trabajador por sus servicios.

"Art. 32.- El sueldo o salario que se asigna en los tabuladores regionales para cada puesto constituye el sueldo total que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestado, sin perjuicio de otras prestaciones ya establecidas ... "

"Art. 33.- El sueldo o salario será uniforme para cada uno de los puestos consignados en el catálogo general de puestos del Gobierno Federal y se fijará en los tabuladores regionales..."

"Art. 34.- La cuantía del salario uniforme fijado en

los términos del Presupuesto de Egresos a que correspon-
da".

"Art. 35.- Se establecerán tabuladores regionales --
que serán elaborados tomando en consideración el distinto
costo medio de la vida en diversas zonas económicas de la
República. (273)

El salario sirve para determinar el sueldo, que es -
la retribución generalmente mensual, que reciben los em--
pleados por sus servicios en el puesto que desempeñan.

Los pagos de los servidores públicos municipales es
por medio de tres formas a saber:

- La nómina.- Es la relación que se hace del personal
de base para efectuar su pago, semanal o quincenalmente.

- Los honorarios.- Consisten en la retribución que se
paga a los empleados de confianza y eventuales, de confor-
midad con el sueldo que se les haya asignado.

(273) Artículos 32, 33, 34 y 35 de la Ley Federal de los -
Trabajadores al Servicio del Estado.

- La lista de raya.- Es la relación que se hace de -- los trabajadores para su pago en base a los días que hayan trabajado.

Esta forma comúnmente se aplica para el pago de los - trabajadores de servicios generales, como son: conserjes, barrenderos, policías, choferes y otros.

Los días de pago deberán ser establecidos por el ayun- tamiento de conformidad con el art. 37 de la Ley Federal - de los Trabajadores al Servicio del Estado.

"Art. 37.- Los pagos se efectuarán en el lugar en que los trabajadores presten sus servicios y se harán precisa- mente en moneda del curso legal o en cheques". (274)

La terminación de la relación laboral, se da, cuando un empleado deja de prestar sus servicios al municipio por diferentes causas, como son:

- "-Jubilación.
- Renuncia.
- Terminación del contrato.

(274) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Esta- do; Op. cit. pág. 987.

- Suspensión o rescisión del contrato." (275)

La jubilación es un derecho que por Ley les corresponde a los empleados que hayan prestado sus servicios en el municipio durante veinticinco años consecutivos, en estas condiciones el trabajador deja de laborar pero recibe una pensión por parte del ISSSTE o del ayuntamiento de un 100% de su salario.

La renuncia es el acto mediante el cual el empleado, voluntariamente decide dejar de prestar sus servicios al municipio.

"Art. 46.- Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares por las siguientes causas:

I. Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a las labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que pongan en peligro esos bienes o que cause --

(275) La Administración del Personal Municipal. Op. Cit. Pág.19

la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los Reglamentos de Trabajo aplicables a la dependencia respectiva..."(276)

"La renuncia puede ser verbal o escrita. En la primera, el trabajador manifiesta oralmente su inconformidad y decide dejar de trabajar; la renuncia escrita es el documento mediante el cual el empleado justifica su voluntad de dejar de prestar sus servicios al municipio." (277)

La terminación del contrato, se da cuando se vence la fecha de contrato por tiempo y obras determinadas, con lo que finaliza la relación de trabajo entre el municipio y el trabajador.

CONCLUSIONES.

En nuestro desarrollo sobre el tema del personal al servicio del Municipio, hemos ventilado los puntos más importantes al respecto. En general podemos decir, a manera de conclusión, que es fundamental que las autoridades se--

(276) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Art. 46 según reforma decretada el 20 de enero de 1967.

(277) La Administración del Personal Municipal, Op. Cit. pág. 19.

pan administrar adecuadamente a su personal, pues de ello depende el sabio aprovechamiento de los recursos humanos con que cuenta el Municipio para satisfacer las variadas y a veces complejas necesidades de las entidades a su cargo.

También se considera que termina la relación de trabajo a causa de la muerte del empleado.

La suspensión, consiste en la terminación del contrato de trabajo antes de haber cumplido su vigencia, siempre y cuando ocurra una de las siguientes causas:

- Cuando el empleado contraiga una enfermedad contagiosa.
- Cuando exista incapacidad física que por determinación médica inhabilite al empleado.
- Cuando el empleado cometa un delito del orden común.

La rescisión, ocurre cuando se da por terminado un contrato antes de la fecha de su terminación, debido a que el empleado ha incurrido en actos que contravienen los objeti-

vos o intereses de la administración municipal.

Antes de rescindir el contrato, el ayuntamiento debe -- de contar con la consulta de asesores legales y reunir todas las pruebas necesarias para evitar injusticias y juicios laborales que resulten costosos y que originan desperdicios de tiempo y esfuerzo.

C A P I T U L O V I
ACTO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL Y RECURSOS
ADMINISTRATIVOS.

... "La desvinculación política del municipio supone, para ser completa, plena autonomía jurídica. Es preciso abandonar radicalmente la idea del municipio como una mera entidad descentralizada administrativamente pero sujeta a la tutela o al control de la autoridad central.

Mas bien conviene seguir la inspiración del Primer Congreso Panamericano de Municipios, cuando recomienda que "en las constituciones de los países de América se reconozca al Municipio como uno de los órganos de la soberanía del pueblo y la Nación". En otras palabras: Así como los Estados son un órgano directo de expresión de la voluntad nacional sin perjuicio de la primicia del derecho federal y aún de ciertas facultades de orden superior de los órganos federales, tanto políticos como jurisdiccionales, los municipios pueden y deben concebirse no como organizaciones -- descentralizadas del poder de los Estados, sino como entidades autónomas dentro del estatuto constitucional de cada Estado..." (*)

(*) Párrafo entresacado de "Bases para un proyecto de Ley Municipal", por los Licenciados: Antonio Carrillo Flores, Manuel Bartlett Bautista, Antonio Martínez Baez, Gustavo R. Velasco y Fernando Sastrias. "El Ministro Manuel Bartlett Bautista". Serie: Semblanzas - núm. 4, pág. 170. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México. 1987.

CAPITULO VI. ACTO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL Y RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

6.1. Concepto.

Este capítulo lo empezaremos definiendo tanto lo que -- se entiende por Derecho Administrativo en su sentido amplio, como en su sentido restringido, también trataremos de definir el significado del acto administrativo.

El Derecho Administrativo es conjunto de leyes que tiene por objeto regular y organizar todo lo referente en materia de administración pública de un Estado.

Este concepto es demasiado amplio para precisar bien de qué habla cuando dice que regula la materia administrativa, - por lo cual no resuelve nuestras dudas al respecto, pero podemos tratar de desarrollar un concepto un poco menos vago, si entendemos que va a regular la actividad administrativa que --- llevan a cabo todos los órganos que dependen directamente del poder ejecutivo, y aún más, todos aquellos que tienen relación con ellos y con los particulares.

Ahora bien, vayamos al concepto de Derecho Administrativo

en un sentido más concreto.

"Derecho Administrativo es el conjunto de normas de derecho, que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la Administración Pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros -- órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares." (277)

Como podemos apreciar en este concepto, la idea de todo lo que puede regular y abarcar el Derecho Administrativo está mucho mejor delineado, por lo que su alcance es más -- preciso, pero podemos dar aún otro concepto, el restringido.

Concepto de Derecho Administrativo en un sentido restringido. "Es aquel conjunto de normas de derecho público -- que regula el poder ejecutivo, administración pública y su actividad." (278).

Ahora bien, el Derecho Administrativo, ha sido conceptualizado en muchas formas, pero a mi entender, creo que es el conjunto de normas que regulan la actividad de los parti

(277) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. 6ª Edic. México, 1984. Pág. 9.

(278) Acosta Romero, Miguel. Ibidem. Pág. 9.

culares con la de los representantes del Estado, a través - de sus organismos dependientes del Poder Ejecutivo.

Una vez que he expuesto mi definición de lo que significa el Derecho Administrativo; pasemos a definir lo que es un acto administrativo.

"Es la declaración de voluntad de un órgano de la administración pública, de naturaleza regulada o discrecional, susceptible a crear, con eficacia particular o general, obligaciones, facultades o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa". (279)

Bien, ahora evocándonos más al tema que nos ocupa, el cual es el Municipio, pasaremos a determinar un poco más - certeramente lo que es la administración pública municipal, para lo cual, tendremos que definir perfectamente el concepto de acto administrativo municipal.

Pues bien, el Derecho Administrativo es, como lo establecimos anteriormente, el conjunto de normas que regula y concilia los intereses particulares con los estatales, en

(279) De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. Edit. Porrúa. Décimoquinta edición. México, 1988. Pág. 51.

tonces el municipio con su facultad administrativa, es quien los aplica, ya que se trata de la unidad más pequeña y cercana a los particulares, por ser la primera célula en el inmenso organismo de la administración pública. Así pues, se hace real la acción ejercida por el Estado sobre sus súbditos, me diante los actos realizados por el municipio.

Desde el punto de vista local, el municipio y su administración lleva a cabo todos los servicios y actos necesarios dentro de su jurisdicción. Esta administración pública es, sin lugar a discusión, una actividad subordinada a la política general de toda la Federación pues la creciente centralización ha traído consigo una limitación evidente al poder de discernimiento de la así menguada autoridad del municipio.

"La administración municipal puede definirse de modo general como una organización pública investida de autoridad para decir y administrar un conjunto limitado de asuntos públicos dentro de un territorio relativamente pequeño que constituye una subdivisión del gobierno estatal"(280)

Nuevamente debemos tomar como punto de partida al muni

(280) Acosta Romero, Miguel; Op Cit. pág. 303.

cipio, para poder entender la administración pública y su importancia dentro del sector municipal, ya que ahí se -- origina la cadena de actos administrativos.

Pues bien, el municipio es el primer eslabón en la -- administración pública, y ahí es donde se otorgan los --- principales servicios públicos, los cuales tienden a proporcionar una mejor forma de vida al sujeto, lo cual trae como consecuencia, que de pronto, el Municipio se convierte en la primera fase de las relaciones entre el gobernado y el Estado.

"La actividad administrativa del municipio está concedida al ayuntamiento, el cual por ser una persona moral, no puede ser capaz de adquirir, poseer o enajenar y celebrar actos civiles. Dentro de estas funciones, también están -- las de gestión de los intereses comunes de la localidad." - (281).

Como sostiene el maestro Gustavo Martínez Cabañas, "exigtendos clases de estos actos, los adjetivos, que son aquellos actos que tienen que ver con la administración, y los sustantivos, los cuales se refieren a los de gestión, los --- cuales van a enmarcar en su campo de acción a los ser --- (281) Martínez Cabañas. Gustavo. Op. Cit. Pág. 198.

vicios públicos, desarrollo económico, desarrollo urbano y social, el trabajo comunitario y una infinidad de problemas más que incumben directamente al mejoramiento de la vida pública." (282)

Las facultades adjetivas son aquellas que se relacionan con toda la actividad administrativa, como el reclutamiento de personal, relaciones de trabajo, la administración de la hacienda, los recursos naturales y los asuntos concernientes a la planeación.

Como podemos ver, la administración pública en los municipios es de suma importancia y como anteriormente citamos, ahí es donde radica el comienzo, no sólo de la Administración Pública Federal, sino de la misma democracia -- y la vida política de un país.

Para finalizar con este punto, podemos mencionar una definición de Administración Pública que nos brinda el maestro Miguel Acosta Romero.

"Administración Pública es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Eje-

(282) Ibidem, pág. 198.

cutivo, y tiene a su cargo la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes, (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés pública, adopta una forma de organización jerarquizada y -- cuenta con:

- a) elementos personales,
- b) elementos patrimoniales,
- c) estructura jurídica y
- d) procedimientos técnicos." (283)

6.2. Facultades del Presidente Municipal y del Cabildo.

Las facultades de las autoridades municipales están -- contenidas en las Leyes Orgánicas de los Municipios, las -- cuales se basan en las Constituciones Estatales.

Sabemos ya que Municipio es una Institución de carácter político y administrativo, el cual tiene facultades y -- limitaciones señaladas en la Constitución Política de los -- Estados Unidos Mexicanos. Este municipio está formado por -- un grupo de personas que habitan en un territorio delimitado

(283) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Segunda Edición. México, UNAM. 1975. Pág.43

específicamente. Esto es el Municipio.

La formación interna de los municipios, está contemplada en las Leyes orgánicas, las cuales señalan que esta división se establece por las cabeceras, delegaciones, subdelegaciones, agencias, comisarías, tenencias, juntas, secciones o manzanas, cuya extensión es limitada por el ayuntamiento.

"A su vez, los centros de población localizados dentro de un territorio municipal tienen las categorías políticas de ciudad, villa pueblo, congregación y ranchería, dependiendo de su grado de importancia, el número de habitantes que tengan y de los servicios públicos que presenten". (284)

La organización municipal en cuanto a los asentamientos humanos, tienen muchas divisiones y subdivisiones, --- pues en lo tocante a los miembros de una entidad municipal, pueden ser habitantes, aquellas personas que residen habitualmente en el municipio y los vecinos, son los pobladores que tienen cuando menos seis meses de residencia fija en el municipio.

(284) Martínez Cabañas, Gustavo, Op. Cit. Pág. 157.

Dejando atrás la clasificación de los asentamientos humanos, pasamos a ver que para que un municipio pueda ser creado, existen requisitos señalados por las leyes orgánicas municipales, como son, "contar con un determinado número de habitantes, con los recursos económicos suficientes para cubrir las erogaciones que demande la administración municipal... Para ello se tiene que hacer una solicitud por escrito ante la legislatura local, demostrando que las poblaciones que vayan a pertenecer al nuevo municipio están conformes y que se tiene la opinión favorable de los ayuntamientos de los municipios afectados". (285)

Ahora bien, la organización de los ayuntamientos necesita de miembros, los cuales deben ser elegidos y deben contar con algunos requisitos indispensables, como son el ser vecino del municipio en cuestión, ser ciudadano mexicano, saber leer y escribir, no pertenecer ni al clero, ni a la milicia en servicio activo, y no haber desarrollado --- otros cargos de elección popular en el período que termina.

Una vez establecida la integración del personal de -- los ayuntamientos, pasemos de lleno al tema que nos ocupa, el cual explica las facultades que tienen los funcionarios (285) Martínez Cabañas, Gustavo; Op. Cit. pág. 158.

del municipio, cuyo órgano rector es el ayuntamiento.

"El ayuntamiento es el órgano de elección popular, - encargado del gobierno, y de la administración del municipio. El ayuntamiento se elige por votación directa, (como lo señala el artículo 115 Constitucional en su fracción I), en los términos establecidos en la Ley Orgánica Municipal y dura en su encargo tres años." (286)

Todos los ayuntamientos en el país están integrados exactamente de la misma forma, es decir, el presidente, - el síndico o síndicos, y los regidores. Pasemos ahora a - describir las facultades que tienen los ayuntamientos.

Primera: Formular, aprobar y expedir El Bando de Policía y Buen Gobierno, así como los demás reglamentos y disposiciones de carácter general, necesarios para lograr una buena organización y mejor funcionamiento de los servicios públicos.

Segunda: Formar entre sus miembros, las comisiones - encargadas de inspeccionar y vigilar los diferentes aspectos de la administración y los servicios públicos.

(286) Administración Pública Municipal. Guía Técnica 1. Primera Edic., México, 1985, pág. 5.

Tercera: Establecer y organizar lo necesario, para fortalecer la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal.

Cuarta: Nombrar y remover a los funcionarios del Ayuntamiento como son: Secretario del Ayuntamiento, Tesorero Municipal, al Jefe de la Oficina de Obras y Servicios Públicos, al Comandante de la Policía y demás funcionarios de la Administración Pública, a propuesta del Presidente Municipal.

Quinta: Analizar, discutir y aprobar todo lo referente al presupuesto de egresos, así como las iniciativas de ley de ingresos municipales.

Sexta: Expedir licencias, permisos y autorizaciones propias de su competencia.

Séptima: Aprobar todos los planes de desarrollo urbano - y municipal. (art. 115 Constitucional fracción V).

Octava: vigilar que se recauden los ingresos municipales. (art. 115 Constitucional fracción IV).

Novena: Presentar al congreso local las cuentas de las

recaudaciones y gastos de los fondos públicos.

Décima: Celebrar convenios con las dependencias federales y estatales y con otros ayuntamientos para la realización de obras o la prestación de servicios públicos.

Décimoprimerá: Invertir de acuerdo con las leyes federales y estatales en la regularización de la tenencia de la tierra urbana. (art. 115 Constitucional fracción V)

Décimosegunda: Fomentar las actividades productivas, educativas, sanitarias, culturales y deportivas.

En estas facultades, contenidas dentro de los preceptos constitucionales, apreciamos los alcances de la libertad que el Poder Ejecutivo otorga a los municipios, al brindarles un margen de acción e independencia, virtuales en algunos casos, para su propio desarrollo.

Para, constatar el fundamento constitucional de esta libertad municipal, baste con repasar nuestra Carta Magna, particularmente en su artículo 115, de los Estados de la Federación, donde se ofrece en términos definitivos lo que describimos antes, como facultades de los ayuntamientos.

Ahora pasemos a definir a la persona que se encarga - de dirigir al municipio, este cargo recae en el Presiden-- te Municipal.

"El Presidente Municipal es el encargado de llevar a la práctica las decisiones tomadas por el ayuntamiento y el responsable del buen funcionamiento de la administración -- pública municipal". (287)

Este funcionario de acuerdo con el artículo 115 consti-- tucional, será elegido en forma directa y no podrá ser ree-- lecto para el siguiente período.

El Presidente Municipal tiene la primordial obligación de hacer cumplir y respetar él mismo todas las leyes de la Nación, desde la Constitución Política de los Estados Uni-- dos Mexicanos, como las locales, las leyes orgánicas de los municipios y demás ordenamientos legales.

"La función principal de los presidentes municipales - consiste en ejecutar las disposiciones y acuerdos del ayun-- tamiento". (288)

(287) Administración Pública Municipal; Op. Cit. pág. 7.

(288) Diccionario Jurídico Mexicano. Ed. Porrúa - UNAM, Tercera Edición; México 1989; Tomo 4, pág. 2511.

Como una tercera obligación, debe informar a los ciudadanos, habitantes de esa localidad, el estado que guarda la administración municipal, así como los actos realizados por las dependencias municipales y el destino asignado a los fondos de la entidad que tiene a su cargo.

Tiene también, la facultad de nombrar, remover empleados y funcionarios, cuya designación sea propia del ayuntamiento.

Una obligación muy importantes, es la de llevar un estricto control sobre las leyes de ingresos y el presupuesto de egresos.

En cuanto a los servicios públicos, debe observar que la prestación de los mismo, se apegue a lo establecido y se satisfaga conforme a la Ley.

Conceder, con autorización del cabildo, permisos para la explotación de las áreas públicas.

Todas estas obligaciones y facultades de los Presidentes Municipales, deben ser observadas estrictamente, pues de no haberlo se llega al abuso de poder; sin embargo, debido a estas libertades en lo que respecta a los Presidentes Municipales,

podemos decir que sin ellas estaríamos viviendo en un verdadero sistema anárquico. Así pues, vemos lo necesario e importante que es la delegación de funciones, ejercida por el Poder Ejecutivo, quien, valiéndose de la Constitución, otorga a los funcionarios públicos, una cierta autonomía para su actuación o desempeño.

Por lo que respecta a los síndicos, veamos que dice el -- Diccionario Jurídico Mexicano:

"Síndico municipal.- Es el funcionario municipal electo -- popularmente que responde ante el ayuntamiento de la defensa y procuración de los intereses municipales; de la gestión de los asuntos y representación jurídica que el cabildo y la ley le otorguen, actúa, como su asesor legal, en algunos casos como agente del ministerio público." (290)

Estos funcionarios, según sabemos, son elegidos directamente como los establece el mismo artículo 115, fracción I, y tienen entre sus principales facultades y obligaciones las siguientes:

(290) Ibidem, pág. 2931.

"- Vigilar el buen manejo de las finanzas públicas municipales.

- Mantener al corriente el inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio.

- Revisar y firmar los estados de cuentas de la tesorería municipal y remitirlos a la Contaduría Mayor de Glosa del Congreso del Estado.

- Vigilar que se presente oportunamente la cuenta pública para su revisión por el congreso local, así como los informes contables y financieros mensuales.

- Procurar el cobro oportuno de los créditos, multas y rezagos a favor del municipio.

- Asistir regular y puntualmente a las sesiones de cabildo y actos oficiales.

- Practicar a falta o en auxilio del ministerio público - las primeras averiguaciones sobre los hechos que hayan alterado el orden público.

- Comparecer y suscribir los contratos y demás actos jurídicos que contengan obligaciones patrimoniales para el municipio." (291)

Otros de los miembros del ayuntamiento, son los regidores, quienes son en la rama del Derecho Administrativo: "órganos - del gobierno municipal que administran los diversos ramos en que se clasifican las atribuciones del municipio frente a sus habitantes, a saber: 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." (292)

Entre las diversas funciones que desarrollan los regidores se encuentran las siguientes:

En las sesiones del Cabildo, las cuales describiremos más adelante, los regidores deben proponer las medidas más convenientes para los asuntos municipales. Así como asistir a los actos oficiales y desarrollar las medidas y comisiones que -- sean propias de su cargo.

(291) Administración Pública Municipal. Op. Cit., pág. 8.
(292) Diccionario Jurídico Mexicano. Op. Cit., pág. 2734.

El ayuntamiento les asignará determinadas comisiones las cuales deben presidir, dando al mismo, un informe al concluir su labor.

Dentro de sus facultades está el "proponer al ayuntamiento los acuerdos que deban dictarse para el mejoramiento de -- los diversos ramos de la administración y los servicios públicos municipales", además de "vigilar el funcionamiento de las dependencias administrativas y la atención de los asuntos propios del área de su responsabilidad." (293)

Debe presentar un informe anual de todas sus actividades y del resultado que éstas hayan tenido.

Una de sus más importantes facultades es la de suplir al presidente municipal cuando éste se ausente por un plazo no mayor de treinta días, citando a sesiones extraordinarias del ayuntamiento, en caso de que el presidente no lo hiciera.

Como podemos apreciar, el regidor dentro de un ayuntamiento, tiene facultades administrativas meramente, pero que son de gran ayuda para sostener el orden y la observancia de las

normas que deben regir en el municipio, tanto la prestación -- de servicios, por un ejemplo, todas las demás obligaciones -- que recaen en el Presidente Municipal, pues en un momento da-- do, un regidor puede ocupar el lugar del ejecutivo municipal, aunque sea por un lapso muy corto.

Poçemos definir al Cabildo, como un pleno de los funcio-- narios del ayuntamiento para el ejercicio de sus responsabi-- lidades.

"El maestro Posada lo define como "corporación permanente cuyas atribuciones se derivan de la Constitución y se encuen-- tran determinadas tomando en cuenta que le compete la direc-- ción de la vida municipal". (294)

Este órgano trabaja en sesiones y comisiones, las cuales se realizan para discutir y tratar los asuntos de la adminis-- tración municipal, dichas reuniones pueden ser de varias for-- mas, dependiendo de los problemas a solucionar.

En las sesiones ordinarias, se informa del avance que ha-- tenido a lo largo del mes del trabajo de los funcionarios muni-- cipales.

(294) De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael. Op. Cit. Pág. -- 119.

Las sesiones extraordinarias son aquellas convocadas por - el Presidente Municipal a instancia de los regidores, para que el pleno discuta asuntos que son de suma urgencia para el ayuntamiento.

Cuando el Cabildo tiene una sesión pública, es porque di--cha reunión se lleva a cabo de una manera ordinaria y en forma periódica. Si hablamos de una sesión que es privada, es porque el ayuntamiento tratará un asunto que solo compete a él.

La mayor parte de las veces estas reuniones se llevan a --cabo en el recinto destinado para tales efectos, pero en casos excepcionales, puede hacerse en otros lugares, previo anuncio por parte del ayuntamiento.

Una sesión, del carácter que sea, debe contar para que - esta tenga una legitimación, con la mayoría de los miembros --del ayuntamiento, y debe ser presidida por el Presidente Municipal, quien cuenta con un voto que, en caso de existir algún empate, decide la discusión.

La mayoría de los funcionarios que trabajan al servicio - del ayuntamiento, pueden participar en las sesiones del Cabildo, pero sólo exponiendo asuntos de competencia y sin contar

voto alguno.

Estas comisiones pueden tratar muchos asuntos, como la Hacienda Pública, Obras Públicas, Comercios, Mercados y Rastro, Bienes Municipales y Panteones, etc.

En fin, el objeto de las comisiones es "distribuir entre los regidores la vigilancia del buen funcionamiento de la administración municipal". (295)

CONCLUSIONES

Para terminar este punto, repasaremos los conceptos más importantes dentro de los vertidos hasta ahora acerca de las facultades tanto del Presidente Municipal como del Cabildo municipal.

En general, el Presidente Municipal realiza las acciones necesarias para el desarrollo municipal, según los lineamientos establecidos en planes y programas. Cuenta con la autoridad para aplicar todas las normas y reglamentos que el ayuntamiento haya aprobado y hacer cumplir las leyes federales, estatales y municipales. Así mismo, participa en el nombramiento

(295) Administración Pública Municipal. Op. Cit. Pág. 12.

to de las principales autoridades del municipio, con cuya colaboración contará durante su gestión.

Por otras razones cabe considerar al Presidente Municipal como al más importante dentro de la variedad de los funcionarios del municipio.

Por otro lado, el Cabildo o Ayuntamiento es, como ya lo expresamos a lo largo de esta parte del trabajo, la corporación fundamental para la administración de los intereses municipales. Integrada por el Presidente Municipal y varios concejiles, es la forma básica y más directa que existe de gobierno, dándose el contacto directo entre gobernantes y gobernados.

6.3. Permisos.

Generalmente, el concepto de Permiso, Licencia y Autorización son confundidos con el de Concesión, por lo cual definiremos uno por uno. Comenzaremos por el de Permiso.

"Permiso: Autorización competente para hacer o decir algo" (296).

(296) De Pina, Rafael. De Pina Vara, Rafael. Op. Cit. pág. -- 384.

Ahora continuaremos con el concepto de Licencia:

"Es la autorización administrativa necesaria para la instalación de alguna industria, apertura de establecimiento comercial o despacho de determinadas bebidas. Autorización administrativa exigida para la práctica de algún deporte. Beneficio otorgado a un funcionario, empleado u obrero consistente en dispensarlo temporalmente de su asistencia al trabajo - por un tiempo determinado. En general el permiso requerido - para hacer una cosa" (297).

Este concepto, nos permite darnos cuenta de la gran cantidad de acepciones que podemos encontrar para el significado de la palabra licencia, sin embargo, desde un punto de vista administrativo, todavía no podemos esclarecer perfectamente el uso que tiene, pero podemos proponer:

"Autorización Judicial: Habilitación o licencia otorgada por la autoridad judicial competente como necesaria para la realización de algún acto jurídico y sin la cual este carecería de validez" (298).

(297) De Pina, Rafael. De Pina Vara, Rafael. Op. Cit. pág. 342
(298) De Pina, Rafael. De Pina Vara, Rafael. Op. Cit. pág. 342

Ahora pasemos a señalar el concepto del maestro Acosta -- Romero significa la unión de estas tres palabras en el aspecto administrativo.

"Permiso, licencia o autorización es el acto administrativo por medio del cual se otorga por un órgano de la Administración, o un particular, la facultad o derecho para realizar una conducta o para hacer alguna cosa.

Puede constituir también el documento formal por escrito donde se hace constar el acto administrativo... " (299)

Tenemos otra acepción que se da en la relación de trabajo, la cual nos dice que es el "acto en el que el superior -- jerárquico, permite a los inferiores ausentarse de sus labores por períodos cortos, con o sin goce de sueldo" (300).

Ahora bien, una vez transcrito el concepto que tiene de -- estos tres actos administrativos el maestro Acosta Romero, pa semos a diferenciarlos de la concesión.

"La concesión administrativa es un acto de la administra-
 (299) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Op. Cit. pág. 541-542.
 (300) Ibidem.

ción en virtud del cual se otorga, mediante determinadas condiciones, a un servicio de interés general realizado por un particular, carácter de servicio público como si fuera realizado por la administración" (301).

Tras estas definiciones, podemos discernir que los primeros conceptos, si bien se refieren a actos administrativos, no tienen nada que ver con la facultad que inviste la administración pública al particular para que este preste un servicio público como si se tratara de ella misma, es decir dicho servicio, fuera dado por la administración pública.

En cuanto a la aprobación de actos, la administración puede otorgarlos a particulares para que estos lleven al cabo -- determinados actos, como pudiera ser el nombramiento de algún consejero, gerente de asunto bancario.

Cuando la administración pública habla de Permisos, Licencias y Autorizaciones, se refiere al otorgamiento que hace a los particulares de un derecho previamente existente, sólo -- que para obtener este beneficio, el aspirante debe reunir una serie de requisitos, los cuales una vez satisfechos, se hace

(301) De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael. Op. Cit. pág. - 170.

acreedor al goce y disfrute de estos beneficios.

Unas de las principales diferencias entre el beneficio -- de los permisos, licencias y autorizaciones, y la concesión -- es que los particulares no deben presentar un informe económico, ni garantizar su capacidad económica durante el procedimiento, pues no hay usuarios que vayan a necesitar del beneficio que éste prestaría en nombre de la administración pública.

Por otro lado, en la concesión, no existe ninguna obligación de otorgarla por parte de la Administración al particular pues éste no tiene ningún derecho preexistente, aunque -- haya llenado todos los requisitos pedidos para hacerse acreedor a una concesión.

El marco legal que cubre las figuras de los permisos, licencias y autorizaciones se encuentra contenido en el artículo 21 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y en el 73 fracción X del mismo ordenamiento, así como en las leyes ordinarias, reglamentos, acuerdo circulares y decretos.

Ahora bien, regresamos al tema que nos ocupa, veremos que el Municipio también puede concesionar los servicios públi--

cos que el ayuntamiento debe proporcionar a sus habitantes, y que puede hacer a personas físicas o morales, siempre y cuando, el servicio que les sea concesionado, no afecte la estructura y organización del Municipio en cuestión.

Una limitación a la concesión en materia municipal, la constituye la prohibición de concesionar a los particulares aquellos servicios que involucren a la policía o se refiera a la recaudación de ingresos municipales.

Si los servicios públicos son prestados por el mismo ayuntamiento, estos serán vigilados por el cabildo, ya sea por el mismo presidente o por sus funcionarios, apegándose a lo establecido por las leyes respectivas.

Por el otro lado, si dichos servicios fueron concedidos a los particulares, su prestación se atenderá a lo señalado en las disposiciones de la Ley Orgánica Municipal a los mismos requisitos que señala la figura de la concesión y el mismo ayuntamiento.

Para la prestación de los servicios públicos municipales o su explotación, se sigue un sistema.

* EXPLOTACION PRIVADA.

* ARRENDAMIENTO

* CONCESION, la cual se puede presentar en libre concu---
rrencia o bajo un régimen de monopolio, o sea
se concesiona a un sólo organismo.

* ECONOMIA MIXTA

* MUNICIPALIZACION

* CONSORCIOS. (302)

Debido a la complejidad y la gran variedad de necesida--
des existentes en todos los municipios, es imposible poder --
llevar un sistema exacto para que se presten de una manera --
uniforme todos los servicios públicos dentro de la municipalid
dad, por lo que, cada municipio, sigue en el que más le con--
viene.

Los servicios públicos que pueden ser prestados en el mu-
nicipio, pueden ser:

(302) Manual de Administración Municipal. Coordinación Gene--
ral de Estudios Administrativos. pág. 67.

- El agua potable, cuya prestación implica una serie de - dificultades, como por ejemplo, potabilización, verificación de la calidad del agua, instalación de las re--- des que la conducen y sus condiciones sanitarias.

- El alcantarillado, esto también comprende una estricta_ vigilancia en lo que se refiere a sus instalaciones, -- las cuales pueden ser el drenaje pluvial y el drenaje - sanitario

"El objeto del drenaje pluvial es sacar el agua para evitar el estancamiento.

El drenaje sanitario sirva para deshacerse de las aguas - negras para darles alguna ocupación" (303).

- "Los Bomberos.- Este cuerpo tiene por objeto la protección y salvaguarda de los habitantes del lugar en caso de algún siniestro, ya sea incendio, temblor, etc.

- Limpia.- Este servicio público es llevado al cabo por los trabajadores de la materia y tiene por objeto el - conservar limpia la región, lo cual necesita el apoyo

(303) Idém.

de las demás personas" (304).

"Existen tres soluciones para resolver el problema de la basura:

- 1.- Industrializarla, mediante la selección de sus componentes, con el fin de reutilizar el papel, metal, cartón y el empleo de materia orgánica como fertilizante.
- 2.- Incinerarla, para eliminar los riesgos que producen los tiraderos al aire libre, tales como plagas de moscas, malos olores y focos de infección, pero requiere de consideraciones sobre la posible contaminación del ambiente.
- 3.- Relleno sanitario, utilizando la basura para rellenar depresiones en terrenos que, posteriormente, al ser cubiertos por una capa de tierra, puedan convertirse en zonas verdes" (305).

(304) Ibidem.

(305) Manual de Administración Municipal. Op. cit. pág. 67.

Esta última forma de terminar o disponer de la basura resulta de gran utilidad en los municipios, pues facilita la -- creación de zonas forestales, ya que en las grandes ciudades, como en el Distrito Federal, resulta imposible realizar este proyecto.

- Calles y pavimentación. El trazo y la creación de -- avenidas y vías de comunicación, es un ejemplo típico de la prestación de servicios municipales, ya que requieren la supervisión del ayuntamiento local, para verificar que las obras realizadas en dicho municipio sean llevadas a buen fin.
- Los mercados, son otra de las actividades clásicas de un municipio, pues el ayuntamiento interviene, tanto -- para aportar los locales destinados al comercio, como coadyuvar para vigilar el precio de las mercancías.
- El transporte urbano, este es un servicio mediante el cual el municipio garantiza a los usuarios la segura comunicación en las diversas rutas, a un precio bajo.

El Artículo 115 Constitucional numera, en su fracción III los servicios públicos municipales más importantes:

"Artículo 115.- fracción III.

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

- a) Agua potable y alcantarillado,
- b) Alumbrado público,
- c) Limpia,
- d) Mercados y centrales de abasto,
- e) Panteones,
- f) Rastro,
- g) Calles, parques y jardines,
- h) Seguridad pública y tránsito, y
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas -

de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera" (306)

Estos son los principales servicios que el ayuntamiento - concesiona y que nos hemos visto en la necesidad de enumerar para poder hacer una diferencia entre lo que son los servicios concesionados por parte de la administración municipal y los servicios para los cuales extiende permisos y licencias - el ayuntamiento.

Ahora bien, pasemos a analizar algunos reglamentos interiores del municipio. Tomando en cuenta los permisos que --- concede el ayuntamiento para que se lleven a cabo algunas actividades de suma importancia. Así pues, tomemos la relación existente entre el municipio, en su calidad de patrón y sus - trabajadores.

El municipio establece todo lo relativo a las condiciones laborales, el pago de salarios, la jornada de trabajo, prestaciones, permisos y licencias, así como las medidas disciplinarias para el buen funcionamiento de las mismas relaciones laborales.

(306) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Op. Cit. pág. 98.

También haremos alusión al Reglamento de Tránsito, ya que el municipio concede permisos y licencias en lo tocante a las licencias de manejo, para el tránsito de vehículos, así como todas aquellas disposiciones que tienen por objeto evitar accidentes. Fijará sanciones para aquellos que infrinjan dicho ordenamiento, estableciendo además todas las rutas de transporte colectivo así como el de carga dentro del municipio.

El Reglamento de Mercados y Comercio en la Vía Pública, - es otro de los ordenamientos que entrará en nuestro estudio, pues el Ayuntamiento, en acción coordinada con la Tesorería Municipal, vigilará el buen funcionamiento y la observancia - de las disposiciones señaladas para tal efecto.

Así pues, tomaremos un concepto de lo que el Municipio -- considera como Comerciantes Permanentes:

"Son aquellos que hubiesen obtenido de la tesorería municipal el registro fiscal correspondiente. Y de la Presidencia Municipal la licencia para ejercer el comercio por tiempo indeterminado y en lugar fijo que pueda considerarse como permanente" (307).

Pero también existen otras clases de Comerciantes, los ---
cuales pueden ser los temporales, quienes también necesitan -
de una licencia expedida por el ayuntamiento, para así poder -
ejercer su actividad, siempre y cuando, esta no exceda de ---
seis meses.

Los comerciantes ambulantes son también parte de la cla--
sificación hecha por el ayuntamiento, los cuales también nece
sitan la licencia y el registro fiscal correspondientes, ex--
pedidos tanto por el Ayuntamiento como por la Tesorería Muni--
cipal respectivamente. (y en su caso el fisco federal.)

"El comercio semifijo es aquel que se establece en merca--
dos públicos de una manera transitoria, zonas de mercados, --
y vías públicas señaladas en la licencia respectiva..."(308).

En general podemos afirmar que en lo referente al Comer--
cio Municipal, el ayuntamiento y sus organismos especiales --
para tal efecto, tienen la facultad de expedir permisos y li--
cencias para que se lleve a cabo el comercio, tanto a aque---
llos que subsistan del comercio permanente, temporal o ambu--
lante, siempre y cuando tengan el permiso correspondiente.

(308) Ibidem.

Pasemos ahora al estudio del Reglamento de Expendios de -
Bebidas Alcohólicas. La importancia de este ordenamiento ra-
dica en el delicado manejo que se debe tener de esta activi-
dad, tan susceptible de desviaciones y tan propias para cau-
sar problemas diversos.

En este reglamento se señalan requisitos y prohibiciones
para el expendio de bebidas alcohólicas tales como que los
establecimientos no vendan bebidas alcohólicas al menudeo --
fuera del mismo; que se prohíba la entrada a mujeres, meno--
res de edad, militares uniformados; que se prohíba recibir -
armas y otros objetos en pago de garantía de las bebidas que
vendan; utilizar los colores y símbolos nacionales en la de-
coración de sus establecimientos, así como exhibir en el es-
tablecimiento retratos o estatuas de héroes nacionales.

Asimismo, se podrán señalar las bases para otorgar las --
licencias, definir los sectores y horarios.

"También el reglamento establecerá la prohibición de la -
venta de cerveza en los planteles educativos, templos, cemen-
terios, teatros, carpas, circos, vías, parques y plazas públi-
cas" (309).

(309) Manual de Administración Municipal. Op. Cit. pág. 55 y
56.

También el ayuntamiento puede expedir licencias para el expendio de cervezas, siempre y cuando sea en envases abiertos. Para el caso de que sean botellas o envases cerrados, las tiendas de abarrotes deberán contar con la licencia respectiva, la cual será librada por la autoridad municipal correspondiente.

Por su parte, el reglamento de rastros y expendios de carne hace mención, aunque éste sea un servicio concesionado a particulares como lo vimos en hojas anteriores, de que los expendedores de carne, es decir, comúnmente llamados "carniceros", deben contar con la licencia respectiva para tal efecto expedida por la autoridad correspondiente.

El reglamento de peluquerías y salones de belleza también especifica la necesidad de que los propietarios obtengan de la autoridad municipal competente las licencias y permisos correspondientes.

Nuestro siguiente reglamento a analizar será aquel que regula la actividad de las tintorerías y planchadurías, el cual determina, al igual que todos los reglamentos anteriores que los operadores deben contar con los respectivos permisos y licencias que otorgue la autoridad municipal, cuando se ha-

yan completado todos los requisitos pedidos por el ayuntamiento.

También la tesorería municipal tiene competencia en materia de otorgamiento de permisos y licencias, al contar dentro de sus atribuciones las siguientes:

"Requerir a los propietarios, administradores o empleados de los establecimientos que acrediten tener en vigor las licencias o permisos de funcionamiento necesarios".

"Verificar, cuando se practiquen las visitas o inspecciones, que los establecimientos cumplan con el horario y calendario autorizado para su funcionamiento, así como las demás disposiciones correspondientes" (310).

Nuestro siguiente paso, será el abordar los anuncios, ya que sean de carácter publicitario o político, además de cualquier otro tipo de cartel.

Sobre este aspecto, como en el resto de los suceptibles de reglamentación municipal, pueden haber variaciones en cuanto a los lineamientos establecidos en cada reglamento, según los municipios de que se traten.

(310) Manual de Administración Municipal Op. Cit. pág. 26

El reglamento para anuncios exteriores, establece que para la fijación de un anuncio político o comercial, así como de cualquier otro tipo, deberán fijarse sobre los carteles -- que con ese propósito sean destinadas; claro está, que estos deben contar con el permiso de la Presidencia Municipal.

También podrán colocarse anuncios de tela, siempre y cuando estos sean perfectamente bien asegurados en árboles, fachadas, edificios, etc., contando con el permiso correspondiente de la autoridad respectiva del municipio de que se trate.

Nuestro último reglamento a analizar, será el de Espectáculos y Diversiones, el cual establecerá cuáles son los -- espectáculos y las diversiones, así pues hace una larga lista, como son: representaciones teatrales, circos, juegos de -- pelota, funciones de box y lucha, deportes, salones de baile, cabaret, etc., en fin todo aquello que vaya encaminado al --- esparcimiento de la concurrencia, cuya asistencia pueda ser -- mediante el pago de entrada o simplemente gratuitas, como las representaciones dadas por el ayuntamiento en plazas públi--- cas.

La Tesorería interviene en estos casos, para fijar las ta rifas, aumentos o disminuciones del precio de entrada a estos

espectáculos, tomando en cuenta la clase del local que los -- presente.

Para poder organizar cualquier tipo de los anteriores espectáculos, se necesitará de un permiso especial por parte de la autoridad competente. Este permiso se obtiene satisfaciendo los requerimientos que el municipio exiga, siendo variables estos.

Para los casos de establecimientos en los cuales se llevan al cabo juegos de azar, o aquellos que necesitan de alguna máquina para poder jugar, necesitarán de la licencia correspondiente.

Para poder organizar fiestas populares como son, las carreras de caballos, charreadas, kermeses, bailes, palenques, etc., se requerirá de un permiso temporal emitido por el Municipio.

Como conclusión respecto a este punto, podemos decir que:

- Se estableció la diferencia entre lo que es la figura de la concesión y lo que son los permisos, autorizaciones y licencias.

- Para la concesión, es necesario cubrir una serie de requisitos, principalmente económicos, sin existir -- la obligación de la autoridad de concederla.

En un permiso, licencia o autorización, también se deben llenar algunos requisitos, pero no hay necesidad de asegurar nuestra condición económica, pues no habrá usuarios, como en los servicios concesionados, y la autoridad si tiene la obligación de otorgarlos.

- La concesión, se refiere únicamente a la prestación de servicios públicos y se concede a personas físicas o morales que cuentan con la capacidad para hacerlo en nombre del municipio.
- Los permisos, licencias y autorizaciones, se otorgan a los particulares, los cuales se van a dedicar a un negocio específico.

Por ejemplo, podemos citar el caso de los rastros. Este servicio se concesiona a los particulares que estén en condiciones de brindarlo, por lo cual se da la concesión. En este mismo ramo del comercio, podemos citar a los expendedores, -- quienes son los que nos venden su producto, quienes necesitan

el permiso y la licencia correspondiente para hacerlo.

Así pues, podemos ver la enorme diferencia entre lo que es la concesión y el otorgamiento de las licencias, permisos y autorizaciones que dan las autoridades municipales.

6.4. La Revocación.

Comenzaremos este nuevo punto, sin salirnos mucho del tema que nos ocupó en el anterior, de los Permisos, pues este está bastante vinculado con todo aquello que se refiere a los Servicios Públicos.

Empezaremos definiendo el Concepto de Revocación:

"Es el acto Jurídico por medio del cual una persona se retracta del que ha otorgado en favor de otra, dejándolo sin efecto, siendo únicamente posible en los de carácter unilateral, como el mandato o el testamento" (311).

Para darnos una mejor idea de lo que es el recurso de la Revocación, haremos mención a lo que establece el Código Fe-

(311) Código Federal de Procedimientos Civiles. Editorial Ediciones Andrade, S.A. Sexta Edición, México. 1974. pp. 291, 292.

deral de Procedimientos Civiles.

"Artículo 227.- Los autos que no fueren apelables, y los decretos, pueden ser revocados por el juez o tribunal que -- los dictó, o por el que lo sustituya en el conocimiento del negocio.

"Artículo 228.- La revocación se interpondrá en el acto -- de la notificación, o más tardar, dentro del día siguiente -- de haber quedado notificado el recurrente.

"Artículo 229.- Pedida la revocación, se dará vista a las demás partes, por el término de tres días y, transcurrido dicho término, el juez o tribunal resolverá sin más trámite, -- dentro de otros tres." (312).

"Artículo 230. Del auto que decida sobre la revocación -- no habrá ningún recurso". (313)

La transcripción de los anteriores artículos, nos deja -- ver lo que este recurso significa, pues durante el procedi--

(312) De Pina, Rafael. De Pina Vara, Rafael. Op. Cit. Pág. 432
(313) Código Federal de Procedimientos Civiles. Op. Cit. Pág. 292.

miento, una vez que se ha dictado una sentencia a la revocación, ya no hay ninguna otra posibilidad de hacer cambiar --- la decisión emitida por el juez.

Pero bien, ahora pasemos a analizarlo desde el punto de - vista administrativo, lo cual es el punto que nos interesa y retomando el tema de los servicios públicos que comentamos -- y expusimos en el punto anterior, nos referimos a la revocación de la prestación de un servicio público por parte de un particular.

La realización jurídica de un acto administrativo se cumple normalmente por el cumplimiento voluntario y la realización de todas las operaciones necesarias para dar al mismo -- el cumplimiento al propio acto. Este fin para el acto administrativo, puede llevarse a cabo entre los órganos internos de la Administración, como entre los particulares y esta. - Así pues, es como deben acabar todos los actos administrativos, sin la penosa necesidad de llegar a los tribunales.

Sin embargo, en ocasiones, el objeto del mismo acto, hace pues que su realización no sea cumplida, por lo cual extingue sin haber cumplido su fin.

Estos medios, son los siguientes:

- "La Revocación Administrativa,
- La rescisión.
- La Prescripción.
- La Caducidad.
- El Término y Condición.
- La Renuncia y Derechos.
- Las Irregularidades e Ineficacias del Acto Administrativo y
- La Extinción por Decisiones Dictadas en Recursos Administrativos o en Procesos ante Tribunales Administrativos y Federales en Materia de Amparo" (314).

Para tal efecto de este capítulo, nos sujetaremos a explicar únicamente lo referente a la revocación administrativa --

(314) Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. pág. 438.

pues de las otras, sólo haremos breve definición, para no dejar de citarlas.

"La Revocación Administrativa es el acto por el cual el órgano administrativo deja sin efectos, en forma total o parcial, un acto previo perfectamente válido, por razones de --- oportunidad, técnicas, de interés público, o de legalidad" -- (315).

La Revocación Administrativa, está regida por varios principios que a continuación enumeraremos, pero haciendo resaltar que es a cargo solamente de la administración, pues éste recurso sólo atañe al sector público, por lo cual no puede -- ser utilizado como medio de impugnación por los particulares.

Como vimos anteriormente, en el artículo 229 y 230 del -- Código Federal de Procedimientos Civiles, este recurso se interpone para pedir del juez, se deje sin efectos una resolución que no tiene modo de ser apelada. Sin embargo, la Revocación, por lo que se refiere a la materia administrativa, se -- apeg a la definición que nos da Rafael De Pina en su diccionario de Derecho, pues este recurso es unilateral por parte de aquella_

(315) Ibidem. pág. 438.

autoridad que la emite.

Por lo tanto, la Revocación administrativa sólo puede --- surgir en aquellos casos cuya realización sean de tracto sucesivo, pues de otra manera no habría nada que impugnar.

Dicho recurso, está regulado en las leyes especiales para la materia, las cuales especifican la competencia de determinadas autoridades administrativas en lo que se refiere a la - revocación, pues ésta no puede ejercerse discrecionalmente.

Independientemente de todo lo que hemos venido tratando - acerca de la revocación, ésta no puede aplicarse de forma retroactiva, pues entonces se prestaría a una violación constitucional, que está plasmada en el artículo 14 constitucional en su párrafo primero, el cual establece:

"A ninguna ley- se dará efecto retroactivo en perjuicio - de persona alguna" (316).

Por lo tanto, dicho recurso debe usarse siempre con miras a un futuro cercano, en el cual todavía no haya derechos exigtentes en los particulares.

(316) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Op. Cit. pág. 13.

Por lo tanto, una revocación administrativa, afecta sólo a un acto anterior, que aunque éste fuese válido surtió sus efectos y revocado. Así pues, podemos afirmar, que la revocación es un nuevo acto administrativo que deja sin efectos a otro anterior, el cual es inválido, pero sólo desde el momento en que surgió la revocación para dejar sin efectos el acto administrativo anterior.

En el reglamento interior del Ayuntamiento, se establece la estructura, funciones y obligaciones del mismo. En lo referente a la Revocación administrativa, podemos citar que el Ayuntamiento puede, gozando de sus facultades:

"El Ayuntamiento tiene facultades para revocar aquellos - acuerdos del cabildo que se consideren por mayoría contrarios al bienestar colectivo o al interés municipal" (317).

CONCLUSIONES.

Como conclusiones a este punto, tocante a la revocación - administrativa, podemos precisar que, siendo que afecta a un

(317) La Reglamentación Municipal. Guía # 2. INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA. Centro de Estudios de -- Administración Municipal. pág. 9.

acto administrativo anterior, dejándolo sin efectos aún cuando haya sido perfectamente válido, esto se da a partir exclusivamente del nuevo acto, no modificando los efectos que ya se produjeron en el pasado. Así, trayendo a colación lo expuesto al ámbito del municipio, comprendemos como el ayuntamiento tiene la facultad de convocar cualquier acto de un particular, siempre que sea en beneficio del interés público o de la legalidad.

6.5. Impugnación Contenciosa.

Nuestro siguiente punto a tratar, será la impugnación contenciosa. En este capítulo, analizaremos desde su definición hasta poder explicar en que consiste el recurso de lo contencioso administrativo, y para tales efectos, podemos comenzar citando el concepto que nos da el maestro Rafael de Pina.

El Recurso de lo Contencioso Administrativo es "El conflicto surgido entre la administración y el administrado, -- llamado a ser resuelto por un recurso administrativo, denominado también contencioso-administrativo.

Lo contencioso administrativo ha sido definido "como la reclamación que se interpone después de agotada la vía gober-

nativa contra una resolución dictada por la administración -- pública en virtud de sus facultades regladas, y en la cual vuj nera un derecho de carácter administrativo, establecido an--- teriormente en favor del reclamante en una ley, un reglamen-- to u otro ordenamiento administrativo". (318).

Vamos a dilucidar lo que es el procedimiento de lo conten cioso administrativo en términos generales así como las partes que lo integran, todo esto en base a lo señalado en la Ley -- del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito -- Federal.

A la letra, esta ley especifica:

"Art. 24.- Los juicios que se promuevan ante el Tribunal se substanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento -- que señala esta ley. A falta de disposiciones expresa y en -- cuanto no se oponga a lo que prescribe este ordenamiento, se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal; en materia fiscal, a la Ley de Ha-- cienda del Departamento del Distrito Federal y al Código Fis-- cal de la Federación, en lo que resulten aplicables" (319).

(318) De Pina, Rafael. De Pina Vara, Rafael. Op. Cit. pág. -- 178.

(319) Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del -- Distrito Federal. Ed. Porrúa. 11a. ed. México, 1989. -- pág. 652.

"Art. 32.- Serán partes en el procedimiento:

I.- El actor.

II.- El Demandado. Tendrán este carácter:

a) El Departamento del Distrito Federal; representado -
por el Jefe del mismo;

b) Los Delegados del Departamento del Distrito Federal -
así como los Directores Generales del mismo a cuya área de -
competencia corresponda la resolución o acto administrativo
impugnado o su ejecución; quienes al contestar la demanda lo
harán por sí y en representación del Jefe del Departamento -
del Distrito Federal;

c) Las autoridades del Departamento del Distrito Fede--
ral, tanto ordenadoras como ejecutoras de los actos que se -
impugnen;

d) El particular a quien favorezca la resolución cuya -
nulidad pida la autoridad administrativa, conforme a lo dis-
puesto en el artículo 21 de esta ley (de las salas del Tribu
nal); y

III.- El tercero perjudicado, o sea cualquier persona -
cuyos intereses puedan verse afectados por las resoluciones

del Tribunal." (320)

Así la jurisdicción del Tribunal de lo Contencioso Administrativo está en los actos de la Administración Pública sujetos al Derecho Administrativo.

Ahora bien, los antecedentes de procedimiento de lo -- contencioso administrativo, se remontan a la Ley para el arreglo de lo contencioso administrativo de 25 de noviembre de 1853, denominada también, como la Ley de Lares, la cual establecía la prohibición para los tribunales judiciales de conocer de asuntos administrativos, pues esta materia tenía independencia en sus actos, así como en sus agentes frente al Poder Judicial. Así pues, al Consejo del Estado, se da un carácter de Tribunal Administrativo, por lo cual se le -- inviste de facultades para conocer de asuntos relativos a -- obras públicas, contratos de la administración, etc. (321)

Esta nueva institución dio origen a la Constitución de 1857, ya que en su artículo 97, se atribuye a los tribunales de la Federación, que sean dependientes del Poder Judicial, el control y todo tipo de controversias.

(320) Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal". Ed. Porrúa, 11a. Ed. México, 1989. Pág. 652.

(321) Idem. pág. 654

Luego surgió la constitución de 1917, la cual en su artículo 104, no prevee la existencia de dichos tribunales, y al igual que en la anterior constitución, esto causa muchos problemas de competencia, pues no se establece jurisdicciones específicas, por lo cual, el Congreso de la Unión se vio obligado a hacer varias reformas y adiciones para elevar el carácter de estos tribunales a constitucionales.

"El sistema actual del contencioso administrativo mexicano se inició con la creación del Tribunal Fiscal de la Federación por la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936, que introdujo un organismo jurisdiccional dentro de la esfera formal de la administración, para dirimir las controversias entre la misma administración, y los causantes, en sus comienzos, estrictamente en materia tributaria federal, y con el carácter de órgano de jurisdicción delegada... En un principio se discutió la constitucionalidad del citado Tribunal Fiscal, pero en forma indirecta fue elevado a rango constitucional con la reforma al artículo 104. fr. I, de la Constitución Federal (de 30 de diciembre de 1946)..."

La creación de este procedimiento, es una forma más para poderse defender de los actos de la administración en contra de los particulares.

(322) Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 3a, edición. Edit. Porrúa, México, 1989, pág. - 686.

Las características que ofrece el tribunal Fiscal de la Federación, son muy diferentes, a las que ofrecen otro tipo de tribunales, ya que en este caso, no hay necesidad de acudir ante los órganos judiciales, por lo cual, este tribunal y su recurso de lo contencioso administrativo ha ido ganando muchos seguidores, además de su eficacia en la defensa de los particulares que han visto afectados sus intereses.

El procedimiento de lo Contencioso Administrativo es un medio para defender los intereses de los particulares frente a los actos de la Administración Pública, ya sea Estatal, Federal o Municipal, por lo tanto, estos tribunales están encuadrados dentro del ámbito del Poder Ejecutivo.-- Desde el punto de vista material, podemos afirmar que este procedimiento tiene como objeto conocer de una controversia cuando esta es ocasionada por un acto administrativo lesivo para los intereses de un particular.

Pues bien, ya queda establecido que dicho procedimiento de lo contencioso administrativo se trata de un medio para defender al particular de los actos de la administración pública, cualquiera que sea su categoría, es decir, Federal, Estatal o Municipal.

Con respecto a la integración del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (del D. F., particularmente, recordemos) señala la ley citada:

"Art. 2.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo - se compondrá de una Sala Superior integrada por cinco magistrados y por tres Salas de tres magistrados cada una que podrán aumentarse en dos más formadas por tres magistrados supernumerarios, cuando el servicio lo requiera, a juicio de la Sala Superior" (323)

Cuando el habitante de un municipio sufre un acto de autoridad administrativa, puede éste impugnar dicho acto mediante el recurso de lo Contencioso-Administrativo, el cual será interpuesto ante el Tribunal de lo Contencioso, en su ámbito territorial.

En base al análisis de los preceptos legales contenidos en esta ley, quedamos convencidos de que el procedimiento de lo Contencioso-Administrativo es un medio eficaz para que el particular haga valer sus derechos frente a actos de la administración, sin que para ello sea necesario llegar a los tribunales judiciales, como tiene paso en los medios de defensa.

(323) Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D. F., Op. Cit.; pág. 645

Para finalizar este capítulo diremos, que los habitantes, tanto de los Municipios, como de los Estados se encuentran protegidos por las disposiciones aplicables en lo relativo a la materia del procedimiento de lo contencioso administrativo, porque esta ley protege los derechos de los ciudadanos.

6.6 El Municipio y el Juicio de Amparo.

Este capítulo lo empezaremos definiendo lo que es un juicio de amparo: "Es un juicio o proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad -- (lato sensu) que le causa un agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad." (324)

En nuestro país, se establecen ciertas garantías individuales en la Carta Magna, las cuales deben ser respetadas por las autoridades, tanto las Federales, como Estatales y Municipales.

(324) Burgoa O., Ignacio. "Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo". Ed. Porrúa 2a. edición, México, 1989: pág. 28.

Esto se encuentra señalado en la Constitución en los artículos 103 y 107, que forman el espíritu del juicio de amparo.

"Art. 103.- Los tribunales de la Federación, resuelve-- rán toda controversia que se suscite:

I.- Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales.

II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restringan la soberanía de los estados y.

III.- Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal". (325)

Este supuesto constitucional se relaciona con nuestro punto a tratar, pues en la fracción se asienta que la Federación no puede invadir o quebrantar nuestras garantías, cualquiera que sea nuestra residencia. La fracción segunda del mismo ordenamiento, establece que si la autoridad federal, -

(325) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. Pág. 81.

expide o realiza algún acto que restrinja o viole la soberanía de los estados, estos pueden interponer un juicio de amparo, es decir, que si la Federación, por ejemplo expide un acto de autoridad sin respetar ninguna de las garantías de un habitante de algún Estado o Municipio, este puede interponer su recurso de amparo.

El artículo 104 Constitucional, al que hicimos alusión en el punto anterior, además de conferir facultades a los -- tribunales de lo Contencioso-Administrativo para otorgar sus fallos a las controversias entre los particulares y la Federación o el Distrito Federal, en sus fracciones IV y V, también facultan a los tribunales federales para resolver las - controversias surgidas entre la federación y uno o varios estados o entre un estado y otro o varios más.

El artículo 107 de la Constitución, establece los procedimientos y formas jurídicas que deben seguirse, por ejemplo en la fracción I:

"Fracción I.- El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada". (326)

(326) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. Pág. 83.

Consideramos apropiado dar una pequeña definición de -
lo que es la parte agraviada. "Es una de las partes en el -
juicio de amparo, la parte a quien perjudique el acto o la
ley anticonstitucional que se reclama..." (327)

Esto significa que el amparo no puede llevarse al cabo,
si la parte agraviada, esto es, la parte a quien privan de -
un derecho de una manera anticonstitucional, no acude ante -
el juez a promover el juicio.

Ahora pasemos a estudiar el artículo 212 de la Ley de -
Amparo.

Este precepto, nos establece que dicho ordenamiento tie
ne como finalidad el proteger a los habitantes de los centros
de población, así pues, cuando una autoridad, la cual puede
ser , Federal, Estatal o Municipal, pueden interponer el re-
curso de amparo, fungiendo, tanto como quejosos o como terce
ros perjudicados.

Para ello, transcribimos la I fracción del artículo:

"Aquellos que reclamen actos que tengan o puedan tener
(327) De Pina Rafael. De Pina Vara, Rafael. Ob. Cit. Pág.66.

como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión o el disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos, o a los núcleos de población que de hecho y por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, lo mismo si las entidades o individuos mencionados figuran como quejosos que como terceros perjudicados". (328)

Esto es en cuanto a la materia agraria, el amparo, de presentarse ante la autoridad competente.

Haremos ahora referencia a los recursos que se interponen ante el juez de Distrito en materia de cobro de impuestos. A la letra dice el artículo 135 de la Ley de Amparo.

"Art. 135.- Cuando el amparo se pida contra el cobro de contribuciones, podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos previo depósito de la cantidad que se cobra ante la Tesorería de la Federación o la de la entidad federativa o municipio que corresponda..." (329)

(328) Ley de Amparo. Editorial PAC, S. A. Segunda Edición. México, D. F. pág. 143.

(329) Nueva Legislación de Amparo Reformada; Ed. Porrúa. 49a. edición, México, 1988. Pág. 123

Veamos ahora, quienes tienen derecho a representar -- a un núcleo de población, para efectos de un juicio de amparo.

"I.- Los comisarios ejidales o de bienes comunales.

II.- Los miembros del comisariado o del consejo de vigilancia o cualquier ejidatario o comunero perteneciente al núcleo de población perjudicado...

III.- Quienes en términos de la Ley Federal de la Reforma Agraria, en los casos de restitución, ampliación de ejidos y dotación, en la creación de nuevos centros de población y de reconocimiento y titulación de bienes comunes".
(330)

Así pues, nos damos una idea de lo que el particular puede hacer cuando se encuentra ante un acto de autoridad. sin importar que esta sea de carácter federal, estatal o municipal.

Entre tanto, para no perder el hilamiento, sigamos con el punto que nos atañe, que es el amparo. Como dijimos ante

riormente, hay distintos tipos de quejosos, y una vez aclarado que el quejoso puede ser cualquier gobernado que sufra un agravio o violación en sus garantías individuales, pasemos, sin olvidar que el amparo se puede interponer también contra sentencias definitivas o sentencias que pongan fin al procedimiento, a otro tipo de quejoso.

Este puede ser también el estado y para tal efecto, -- transcribiremos el artículo 9o. de la Ley de Amparo.

"Las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o por representantes que designen las leyes, cuando el acto o la ley - que se reclame afecte los intereses patrimoniales de aquellas." (331)

Debido a que ni la Constitución ni la Ley de Amparo hacen una exacta referencia de lo que son las personas morales oficiales, y de acuerdo con lo establecido por el código civil, podemos entonces, pensar que estos son, la Nación, Los Estados, los Municipios, y otras corporaciones de carácter público.

(331) Semanario Judicial de la Federación. Apéndice al Tomo CXVIII, Tesis 450, que corresponde a las tesis 87 de la compilación 1917-1965 y 384 del Apéndice 1975, segunda Sala.

Tales bienes patrimoniales son aquellos sobre los cuales, las personas morales tienen verdadero dominio, es decir, que son los auténticos propietarios y no los administradores.

Para determinar cuales son los bienes patrimoniales -- de las personas morales oficiales y cuales son simplemente de carácter prestado, que están bajo su administración, --- existe una jurisprudencia:

"El estado, cuerpo político de la Nación, puede manifestarse, en sus reclamaciones, con los particulares, bajo dos fases distintas:

Como entidad soberana, encargada de velar por el bien común, por el medio del dictado imperativo, cuya observancia es obligatoria, y como entidad jurídica, porque, poseedora de bienes propios, que le son indispensables para ejercer -- sus funciones, le es necesario también entrar en relaciones de naturaleza civil con los poseedores de otros bienes o con personas encargadas de la administración de aquellas". (332)

(332) Idém.

Por lo que deja ver esta tesis antes transcrita , podemos decir que todas aquellas personas morales oficiales pueden recurrir al juicio de amparo, cuando los actos reclamados, afecten sus bienes patrimoniales, de los cuales sean -- propietarios legales y constitucionales en lo que respecta al -- derecho común.

Este supuesto, no es el único que prevee la posibilidad de que el Estado se presente a demandar un amparo, sino que también, puede hacerlo cuando no solamente sus bienes patrimoniales se vean afectados, sino también por la expedición de leyes que puedan en algún momento perjudicar o violar -- los preceptos establecidos por el artículo 103 de la Constitución en cualquiera de sus fracciones.

Así pues, vemos que tanto el Estado, como las Entidades Federativas y los Municipios, además de todas aquellas instituciones reconocidas por la ley como tales, pueden hacer valer al recurso de amparo.

De esta manera, hemos visto lo referente al juicio de -- amparo con relación a las autoridades que fungen como quejosos, además, también hemos hecho alusión a que el quejoso -- puede ser un particular o un grupo completo en el caso de un

núcleo de población que sufre un acto de autoridad al ser -- privado de sus tierras, aguas, pastos o montes, por lo cual, también procede el juicio de amparo.

Debemos recordar que este juicio es eminentemente de -- protección al particular, ya que observa el respeto que debe hacer hacia las garantías individuales tuteladas por la Cong titución.

Cabe mencionar también que los actos del Municipio y -- sus autoridades pueden llegar a ser materia de juicio de am paro, en la medida que representan actos de autoridad guber namental que puedan llegar a afectar en sus derechos a parti culares

No podemos dejar de mencionar que además de las causas por las cuales se puede pedir un amparo, también existe el recurso contra las leyes.

Con relación a este tema podemos decir que el amparo - contra las leyes, que sean impuganadas como autoaplicativas o através de un acto concreto y específico de aplicación, - no rige por modo absoluto el principio de definitividad.

"Si el acto reclamado constituye una ley o un reglamento en si mismo considerados, el agravio no sólo está contribuyendo a agotar ningún recurso, juicio o medio de defensa legal, que se establezca para acatar cualquier acto de autoridad en que se apliquen, sino ningún otro conducto ordinario de impugnación, pudiendo ocurrir directamente al amparo".

(333)

Esto deja ver claramente la intención de la ley, al establecer que si un municipio, cualquiera que sea, expide una ley, la cual sea perjudicial para el particular, este puede acudir directamente al juicio de amparo, sin tener necesidad de recurrir a otro recurso legal ordinario.

Si al contrario sensu, el particular acata la ley y realiza el acto contenido en dicho ordenamiento, ya no podrá interponer su recurso de amparo, pues se considerará como si éste, hubiera estado de acuerdo con la ley desde el principio.

CONCLUSIONES

Finalmente, pasemos a una recopilación corta y unas --- cuantas conclusiones a que hemos llegado en este capítulo.

(333) Idem. -----

Primero que nada, aclararemos lo que es el acto administrativo, dimos sus conceptos, las diferentes acepciones que este tiene y sus facultades, tanto objetivas como sustantivas.

Para continuar, analizamos todas las facultades del Presidente Municipal, de sus funcionarios y de los ayuntamientos y cabildos.

Como conclusión, tenemos que llegar al punto de que lo referente a las facultades de los miembros del ayuntamiento están perfectamente definidas y por ende, debemos reconocer que ciertamente, el municipio es la base de la democracia en México.

Con lo que respecta a los permisos y concesiones otorgadas por los municipios, estudiamos que hay gran diferencia entre un permiso dado por las autoridades municipales, el cual puede ser, desde una licencia para manejar, hasta pegar un anuncio en la vía pública, pasando por todos aquellos que requieren la actividad comercial.

En tanto, la concesión es una figura de muy diferente constitución, pues mientras que para los permisos se quie-

re el mero cumplimiento de unos cuantos requisitos, que al llenarlos, la autoridad tiene la obligación de otorgarlo, en la concesión se debe hacer una solicitud, llenar una serie de requisitos especiales y garantizar en forma económica su capacidad para prestar un servicio público que el municipio no pueda prestar a la comunidad.

En el siguiente punto, entramos de lleno a analizar un recurso llamado Revocación, para luego analizarlo desde el punto de vista administrativo. Varias definiciones del término analizamos, llegando a entender de todas ellas su significado como el medio en que una persona se retracta de un acto jurídico que ha realizado, dejándolo sin efectos.

Dentro de este inciso analizamos la revocación administrativa, que es un acto jurídico similar al anterior, - pero este invalida un acto de parcial a total, por razones de interés social.

Por esta razón, podemos afirmar que en todo lo que se refiere a los actos administrativos, va impedir el principio de que todo se debe hacer por el bien común. Así pues, la revocación administrativa, es importante señalarlo, só lo se lleva al cabo en los actos de tracto sucesivo.

La revocación administrativa, a efectos de conclusión, debemos señalar que es un recurso que solo pueden utilizar las autoridades del Estado. Nunca podrá ser interpuesto por un particular. La revocación es una de las formas de terminación de contratos o de extinción de actos jurídicos por voluntad del autor o de las partes, según lo expresa José Ovalle Favela en "Derecho Procesal Civil", o dicho de otro modo es un acto jurídico que deja sin efecto otro anterior, por voluntad del otorgante, según expresa José Becerra Bautista en su libro "El Proceso Civil en México."

A manera de conclusión, podemos decir que el recurso de impugnación contenciosa es la contraparte de la revocación administrativa, ya que es el medio que utilizan los particulares para defenderse de los actos de la administración pública.

Finalmente llegamos al punto referente al juicio de amparo. Este como pudimos observar, es un juicio fundamentado en la Constitución, en sus artículos 103 y 107: los cuales, preveen las causas por las que un particular puede acudir a un juicio de amparo.

Como conclusión al tema que nos ocupa, diremos que tan

to el Municipio en su carácter de quejoso puede acudir ante los tribunales para proteger sus intereses violados por un acto de autoridad, ley o sentencias definitivas en un proceso ordinario, como puede ser parte del juicio como órgano - del Estado al emitir un acto de autoridad que haya afectado o violado los intereses o garantías de un particular.

En fin, creo que el amparo es el juicio más importante que hay en México, por su contenido social, ya que puede -- ser solicitado en todas las materias del derecho. (*)

(*) Ver Anexos, (Amparo en Revisión: 2144/88) página 643, tesis de jurisprudencia y tesis aisladas, (de 1917 a - 1989) página 698.

**"EL MUNICIPIO LIBRE, DEBE SER CIMIENTO DE LA
REALIDAD DEMOCRATICA A QUE ASPIRAMOS" (*)**

(*)Gral. Manuel Avila Camacho. Diciembre 30 de 1939. El Pensamiento de la Revolución Mexicana a través de sus estadísticas (1909-1963). Partido Revolucionario Institucional. México 1963. Pág. 65.

C A P I T U L O V I I

LA HACIENDA MUNICIPAL.

CAPITULO VII: LA HACIENDA MUNICIPAL.**7.1. Concepto.**

Para tratar de definir el concepto de hacienda municipal, primeramente debemos de partir de algunas nociones de las finanzas públicas.

Por tal motivo, "podemos decir que la Ciencia de las Finanzas Públicas tienen por objeto investigar las diversas actividades, por cuyo medio el Estado o cualquier otro poder público se procura las riquezas materiales necesarias para su vida y su funcionamiento y también la forma en que estas riquezas serán utilizadas. Por lo cual, la ciencia de las finanzas públicas comprenden dos partes fundamentales; una que se refiere a las reglas que norman la percepción de los ingresos del Estado o de cualquier otro poder público (federación, entidades federativas, municipios), y otra que se refiere a la aplicación correcta, por parte de los poderes públicos, de sus ingresos.

La primera comprenderá las reglas de acuerdo con las cuales se deben establecer los impuestos, los procedimientos de percepción, los efectos que en la economía general

pueden producir, etc., el estudio de los derechos, productos y aprovechamientos, los empréstitos; la emisión de moneda como recurso financiero; la expropiación por alguna causa de utilidad pública y, en general, todos los medios de que dispone el Estado para obtener el dinero o los bienes que necesita". (334)

El término finanzas públicas, "significa todo aquéello -- que tiene relación con la moneda o con las transacciones en moneda."

El recibo, uso o pago de moneda es el elemento común en todas las diversas aplicaciones de la palabra finanza.

"Cubrir las necesidades de los Estados modernos requiere el uso de la moneda como medio, por lo que la expresión Finanzas Públicas está de acuerdo con el uso general". (335)

"El Derecho Financiero Público o el Derecho Fiscal, es -- una rama autónoma del Derecho Administrativo, que estudia -- las normas legales que rigen la actividad financiera del Estado o de otro poder público". (336)

(334) Flores Zavala Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. 12ª. Edic. Edit. Porrúa. México, 1970. Pág. 10.

(335) Idem.

(336) Idem.

"El Licenciado Gabino Fraga, en su Tratado de Derecho Administrativo, al señalar el contenido de este derecho dice que comprende:

Una estructura y una organización del poder encargado normalmente de realizar la función administrativa.

Los medios patrimoniales y financieros de que la administración necesita para su gran sostenimiento y para así - garantizar la regularidad y constancia de su actuación.

Con el ejercicio de las facultades que el poder público debe realizar bajo la forma de la función administrativa.

Con la situación de los particulares con respecto a la administración." (337)

"El Derecho Financiero Público, puede ser internacional o nacional.

El internacional se refiere a las normas que rigen las relaciones de carácter financiero de dos o más Estados soberanos entre sí y de una persona con varios Estados soberanos.

El nacional se refiere a las normas que rigen las relaciones (337) Ibidem, Pág. 11.

ciones de carácter financiero entre un Estado y las personas que se encuentran sujetas a él.

Pueden también clasificarse en constitucional y ordinario, según se refiere a las normas establecidas en la Constitución o a las que se encuentran en las leyes ordinarias.

Según la materia que integran su contenido, pueden dividirse en múltiples ramas: Tributario, Bienes del Estado, Empréstitos, Organización de Oficinas de Hacienda Pública, Contabilidad de la Hacienda Pública, etc.

De estas ramas, la que se refiere a los impuestos: objeto, sujeto, cuotas, procedimientos de determinación, etc, recibe el nombre de Derecho Tributario y el más importante del Derecho Financiero. "(338)

"La justificación del derecho del Estado para constituirse en propietario de un conjunto de riquezas, cuyo origen fundamental es la aportación que hacen los miembros del propio estado, no es en forma voluntaria, sino en forma obligatoria, derivada del imperativo legal y hecha efectiva a través del ejercicio de la facultad económica coactiva, - (338) Ibidem, pág. 11.

es decir, a través de la acción del estado exigiendo por sí mismo y en su autoridad, el pago de las cantidades que él mismo ha establecido como créditos a cargo de sus miembros.

Este enfoque está estrechamente vinculado con el de los fines y atribuciones del Estado, porque el Estado necesita la riqueza y precisamente para estar en la posibilidad de lograr los fines y ejercitar las atribuciones que se le han asignado." (339)

"Así también al Estado se le atribuyen fines propios o íntimamente ligados a la de los individuos que lo integran, lo cierto es que el estado tiene a su cargo la realización de ciertas tareas, variables en el tiempo, pero que corresponden en cada época al pensamiento político de la colectividad y para cuyo cumplimiento requiere de bienes muebles e inmuebles, servicios y, por lo mismo dinero en efectivo." (340)

"Debemos precisar las semejanzas y diferencias que existen entre la economía pública y la economía privada."

Existen grandes puntos de contacto entre ellas, por que se norman por principios generales que son aplicables
 (339) *Ibidem*, pág. 12.
 (340) *Idem*.

por igual a una y a otra.

"La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia también acepta que la facultad tributaria es concurrente en terminología correcta; coincidente de la federación y de los Estados miembros, con las excepciones que la propia Constitución establece. Es decir, tanto la jurisprudencia del máximo tribunal como las opiniones de los tratadistas más autorizados, concuerdan; sin embargo necesario es examinar con más detenimiento el problema y contemplar las dificultades y las soluciones que la práctica le ha dado.

Las constituciones mexicanas anteriores a la de 1857 no establecieron un principio para delimitar el campo impositivo entre federación y entidades federativas, aunque no existieron varias leyes de clasificación de rentas." (341)

Se dice a menudo que en la economía Pública primero deben determinar los gastos y después los ingresos para cubrirlos, pero esta afirmación como principio es falsa.

"Así pues, carecería de todo objeto que el Estado determinara los gastos que debe hacer si la capacidad económica de sus miembros no es bastante para soportar los impuestos necesarios para cubrirlos; por otra parte, si la capacidad -- (341) Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. -- 1980. Pág. 103.

dad económica general permite al Estado obtener, sin agravar con exceso la economía particular, cantidades elevadas, ese Estado estará en condiciones de realizar una mayor actividad: aumentar las obras públicas, mejorar o aumentar los servicios, etc.

Esto nos revela la necesidad de fijar la cuantía de -- los gastos en relación con las posibilidades de los ingresos y a su vez calcular éstos según la cuantía de los gastos indispensables, es decir; existe como decíamos, entre -- los ingresos y egresos, una relación de interdependencia."(342)

Las diferencias fundamentales que existen entre la Economía Pública y la Privada son las siguientes:

"I) Las fuentes de ingresos. Tratándose de la economía privada, los ingresos se derivan de alguna de estas tres -- fuentes:

El esfuerzo personal de los individuos, de la explotación de capital, o de ambas cosas combinadas.

(342) Ibidem, pág. 18.

Tratándose de la Economía Pública, los ingresos se derivan fundamentalmente de los impuestos, es decir de las -- prestaciones que exige el Estado como entidad soberana.

Sólo en mínima parte obtiene la entidad pública ingresos semejantes a los de la Economía Privada, como lo son -- los que corresponden a las contraprestaciones por ciertos -- servicios al producto de sus bienes propios o a préstamos -- de Estados extranjeros o de los miembros del propio Estado.

2) Otra diferencia fundamental consiste en el objeto de la inversión de la riqueza pública y de la privada, por que generalmente en la economía privada las inversiones -- se realizan para obtener la satisfacción de determinadas -- necesidades concretas de modo que existe una relación visible y precisa entre el gasto hecho y la satisfacción lograda, pero tratándose de la economía pública la inversión -- principal se realiza en primer lugar en provecho, no del Estado mismo, sino de sus miembros y, en segundo lugar, la inversión tiene por objeto principalmente la prestación de -- servicios públicos generales, por lo que no hay una relación visible y precisa entre la necesidad individual de los miembros del Estado y la satisfacción que proporciona la inver--sión pública; normalmente el Estado proporciona una serie de

satisfacciones generales que no son susceptibles de una --
aprobación individual, ni de un aprovechamiento individual
exactamente determinado." (343)

Como por ejemplo, la defensa nacional, la seguridad pú
blica, el alumbrado público, la creación de jardines, la pa
vimentación de calles. etc.

"Por hacienda pública debemos entender el conjunto de --
bienes que una entidad pública (Federación, Estados, Municipi-
pios), posee en un momento dado para la realización de sus -
contribuciones, así como de las deudas que son a su cargo --
por el mismo motivo". (344)

"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."
(345)

"Recibe el nombre de fisco, el Estado considerado como
titular de la Hacienda Pública y por lo mismo con derecho pa
ra exigir el cumplimiento de las prestaciones existentes a -
su favor y con la obligación de cubrir las que resulten a su
cargo. (346)

(343) Ibidem, págs. 18 y 20.

(344) Ibidem, pág. 20.

(345) Rondón Huerta Barrera, Teresita, Derecho Municipal Ed.
Porrúa, México 1985, pág. 229.

(346) Flores Zavala, Ernesto, Op. Cit. P. 22.

"De una manera más precisa se puede definir a la hacienda Municipal como el conjunto de bienes patrimoniales y recursos financieros que maneja el gobierno municipal para el cumplimiento de sus fines." (347)

"La actividad financiera del Estado no sólo tiene una significación económica, sino también social y política, es por ello que a través de la historia encontramos acontecimientos sobresalientes que han tenido íntima vinculación con tal aspecto". (348)

Cuando planteamos el hecho de que el Estado necesita una serie de medios para satisfacer las necesidades de carácter público en vías a la realización de sus fines y que los particulares tenemos la obligación de contribuir a los gastos públicos, estamos presentando una realidad que el derecho debe instrumentar para dejar establecida nuestra obligación y la facultad del Estado para exigir su cumplimiento.

Cuando el pueblo expresa su voluntad soberana para formar el Estado, plasma en su Constitución la organización y funcionamiento de sus órganos, los cuales quedan sometidos al orden jurídico con el ejercicio de las atribuciones necesarias para su desempeño.

(347) INAP. Manual de Hacienda Pública Municipal. INAP-RANOBRAS. México, 1988, pág. 14.

(348) Rendón Huerta Barrera, Teresita. Op. Cit. Pág. 265

De esta manera, la Fuerza del Estado se transforma en el Poder Público, sometido al Derecho, del cual dimana y le sirve de medida en su manifestación ya que toda actuación - deberá realizarse dentro del marco señalado por él.

La Fuerza del Estado, el Poder Tributario cuando nos - referimos a la materia en particular, fue plasmado en nuestra Constitución, de donde dimana la Potestad Tributaria, - que es ejercida por los órganos a quienes se les atribuye - expresamente.

Cuando hablamos de la Potestad Tributaria nos referi-- mos necesariamente a la fuerza que se deriva de la propia - soberanía del Estado, en tanto que cuando mencionamos a la Competencia Tributaria nos estamos refiriendo a las faculta des que el Derecho ha otorgado a los órganos del Estado.

Debemos de dejar muy en claro que cuando hablamos del_ ejercicio de la Competencia Tributaria no implica que esta mos desconociendo el Poder del Estado, sino todo lo contra- rio, dejamos establecido que ese ejercicio ratifica la --- existencia del poder público, fue por el sometimiento de - sus órganos y de los contribuyentes, permite la existencia_

de la relación jurídica tributaria, como el resultado de -- la aplicación del Derecho, que es su más clara manifestación.

"Partiendo de esas consideraciones podemos afirmar que la administración pública empieza en la municipalidad, pues ella se encarga de la reunión de las condiciones necesarias para la seguridad y la comodidad de la vida, el bienestar - moral y material del individuo." (349)

La Constitución Federal, en su artículo 73 fracción -- . XXIX, otorga al Congreso de la Unión la potestad tri- butaria en las siguientes materias.

Para establecer contribuciones

- 1o.- Sobre el comercio exterior
- 2o.- Sobre el aprovechamiento y explotación de los re- cursos naturales comprendidos en los párrafos 4o y 5o del - artículo 27.
- 3o.- Sobre instituciones de crédito y sociedades de se- guros.
- 4o.- Sobre servicios públicos concesionados o explota- dos directamente por la Federación y

(349) Martínez Cabañas, Gustavo. Op. Cit. Pág. 198.

50.- Especialidades sobre:

- a) Energía Eléctrica
- b) Producción y consumo de tabacos labrados
- c) Gasolina y otros productos derivados del petró-
leo
- d) Cerillos y fósforos
- e) Aguamiel y productos de su fermentación
- f) Explotación forestal
- g) Producción y consumo de Cerveza.

"El Congreso de la Unión-como los otros dos poderes de la Federación- tiene atribuciones limitadas de acuerdo con el principio de distribución competencial que rige entre los Estados y la Federación, contenido en el artículo 124 de la Constitución. De esta manera es la propia Constitución la -- que delimita expresamente el ámbito de acción del Poder Le-- gislativo Federal". (350)

El precepto que se comenta establece las principales - facultades del Congreso de la Unión y podemos afirmar que - de los tres órganos de la Federación, es el Poder Legislati-
vo el que dispone de mayor número de atribuciones. Sin em-
(350) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
(Comentada) Universidad Nacional Autónoma de México.
Rectoría. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Mé-
xico. 1985. pág. 276.

bargo, desde la perspectiva de los gobernados la presencia del Congreso de la Unión no es tan evidente como la de los otros dos órganos, en virtud de que la mayor parte de sus atribuciones consiste en producir leyes; esto es, en expedir normas jurídicas generales, abstractas e impersonales, cuya aplicación a los casos concretos principalmente compete a los otros dos poderes y es en ese mecanismo de la --- aplicación de las leyes en el que el gobernado hace contacto con sus autoridades.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la producción -- que la Ley secundaria federal determine. Las legislaturas -- locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre la -- energía eléctrica, y XXIX -B Para legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo e himnos nacionales.

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

XXIX-D Para expedir leyes sobre la planeación nacional del desarrollo económico y social.

XXIX-E Para expedir leyes para la programación, promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional". (351)

La materia relativa al comercio exterior está plenamente precisada en la Constitución, en que encontramos que se reserva a la Federación la potestad de gravar las importaciones y exportaciones como fuente exclusiva de ingresos; con base en los Artículos 117 y 118 constitucionales.

La exclusividad de la Federación en el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o y 5o. del artículo 27 constitucional es comprensible, ya que la propiedad de dichos recursos corresponden originariamente a la Nación; por lo tanto ésta a través del Congreso de la Unión, es la encargada del régimen tributario a que se someten dichos bienes.

La federación, a través de las leyes reglamentaria, es (351) Constitución Política. Op. Cit. Pág. 62 y 63.

tablece las participaciones de los Estados y Municipios, - por lo que se refiere al empleo de dichos recursos.

Por ejemplo, en la explotación de las tierras y bos--ques nacionales, los Estados y los Municipios cuentan con una participación.

Las facultades concurrentes de la Federación en mate--ria federal, se originan en aquellas fuentes comerciales - e industriales que pueden ser gravadas tanto por ésta, co--mo por los Estados.

La concurrencia competencial se da en el ejercicio - de la facultad conferida al Congreso de la Unión, en la ---fracción VII del artículo 73 constitucional, para crear las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto fede--ral, en aquellas materias que no le son exclusivas y que ---ejercen también a los Estados miembros.

La potestad tributaria concurrente se ve matizada de una manera especial en virtud del pacto federal, de tal --manera que la fundamentación y la razón de ser el poder --tributario concurrente se encuentran contenidas en la Ley Suprema.

El fundamento constitucional de la potestad tributa--

ria de los Estados se encuentra en el artículo 40; donde se desprende que el fundamento del poder tributario radica en la autonomía y la soberanía interna de los Estados, ya que la soberanía implica el ejercicio de la potestad tributaria.

"El desarrollo del municipio mexicano desde 1917 a la fecha, demuestra que su situación financiera deja mucho que desear, ya que aún cuando el Congreso Constituyente de 1917 debatió por largo tiempo su autonomía financiera, se aprobó un texto que a nadie satisfizo.

En la fracción II de su artículo se estableció que -- los municipios administrarían libremente su hacienda, la -- que se formara con las contribuciones que le señalen las -- legislaturas de los Estados.

Con lo que deja en materia de los Congresos Estatales la facultad de asignar las contribuciones que el municipio debe recaudar, situación que lo hace depender, en materia -- tributaria, del Poder Estatal.

La carencia del Poder Tributario limita el fortaleci-- miento del Municipio, impidiéndole llevar a cabo un régimen hacendario decoroso, ya que en materia financiera queda su-- peditado a las contribuciones que las legislaturas les seña

lan.

El manejo arbitrario del Poder Tributario a favor del municipio lo ha mantenido supeditado por la falta de autosuficiencia económica.

Afirmando, es cierto que el municipio puede manejar libremente su hacienda, pero no es por ello, por lo cual de alguna manera pueda ser una garantía para atender y satisfacer sus necesidades ya que su integración queda sujeta a un criterio más político que económico.

El Estado determinaba que renglones quedarían gravados y de que manera y qué participaciones le serían asignadas, por lo que en diciembre de 1982 se promovió una reforma al citado artículo 115 constitucional, en el que entre otros aspectos se modificaron las bases de integración en la hacienda municipal." (352)

"Con las modificaciones de referencia la situación financiera del Municipio se mejora en algunos aspectos:

"Se le atribuyen materias exclusivas que los Estados deberán asignarles, de donde podemos delimitar fuentes de contribución que al igual que en el caso de la Federación - (352) Delgado Cutiérrez, Luis Humberto. Principios de -- Derecho Tributario. 2a. Edic. Edit. PAC. México, 1986 Pág. 44

sólo le corresponderán a los Estados.

Por lo anterior, a partir de esta forma, la Hacienda Municipal esta integrada por:

- A) Contribuciones, fundamentales las relativas a la -- propiedad raíz y sus modificaciones.
- B) Participaciones federales.
- C) Ingresos por los servicios públicos que preste.
- D) Rendimiento de sus bienes.

Por tal motivo, podemos decir que el Municipio carece de poder Tributario, ya que no puede establecer más contribuciones directamente y sólo con base en su competencia -- Tributaria administra su hacienda". (353)

"En nuestra constitución ni en las disposiciones secundarias nos dan una definición del tributo (impuesto), es -- más nuestra Carta Magna no utiliza el término "tributo", -- así como ninguna especie de ellos, solamente nos habla de - contribuciones.

Para dejar expuesto un concepto de lo que debemos en--
(353) Ibidem., Pág. 45.

tender por tributo, debemos partir de la disposición del artículo 31 fracción IV constitucional, la cual por la propia bilateralidad del Derecho nos hace derivar de la obligación de los mexicanos, la facultad del Estado para establecer las contribuciones para cubrir los gastos públicos -- así de la Federación, del Estado o Municipio en que residan los particulares, de la manera proporcional y equitativa -- que dispongan las leyes.

Del análisis de la disposición en cuestión podemos derivar algunas notas, para la determinación del concepto -- que se pretende esclarecer:

- 1) Es de naturaleza netamente personal.
- 2) Se trata de una aportación pecunaria.
- 3) Su fin o su producto debe estrictamente ser destinado a cubrir los gastos públicos de los entes federal, estatal o municipal.
- 4) La aportación debe ser proporcional y equitativa.
- 5) Sólo por disposición legal puede establecer esta obligación." (354)

(354) Ibidem, Pág. 49.

Las Categorías de la carga impositiva son aquellos elementos que integran y que nos permiten determinar la proporción o el monto que sobre los conceptos va a ser cobrado por la tesorería, es decir con relación al tema, la tesorería Municipal:

- "A) El sujeto.
- B) El objeto.
- C) La base.
- D) La tasa.
- E) La cuota.
- F) La tarifa." (355)

El sujeto es la persona física o moral que está obligada a pagar el impuesto. Existen dos tipos de sujetos uno activo y otro pasivo.

"Son sujetos activos de la relación tributaria por que -- tienen derecho de exigir el pago de tributos." (356)

Por ejemplo, la Federación, los Estados y los Municipios.

(355) Proyecto de Ley de Ingresos Municipales. Guía Técnica 3. Edit. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1985. Pág. 10.

(356) Flores Zavala, Ernesto. Op. Cit., Pág. 53.

"Sujeto pasivo es la persona que legalmente tiene la obligación de pagar el impuesto", (357) estos son los contribuyentes.

Por ejemplo las personas físicas y las personas morales.

La Federación y los Estados pueden establecer los impuestos que consideren necesarios para cubrir sus presupuestos.

En cambio, el municipio no puede fijar por sí mismo los impuestos municipales, sino que son fijados por las legislaturas de los Estados y el Municipio sólo tiene la facultad de recaudarlos.

"El objeto, es la situación que la ley señala como hecho - generador de un impuesto, puede ser un derecho, un producto o un aprovechamiento, que más adelante abarcaremos." (358)

"La base, es la cantidad sobre la cual se determina el impuesto a cargo del sujeto." (359)

"La tasa es el porcentaje fijo de la base que señala la --

(357) Ibidem. Pág. 54.

(358) INAP. Proyecto de Ley de Ingresos Municipales. Guía Técnica # 3 INAP. México 1985, pág. 12.

(359) Idem.

Ley de Ingresos para un determinado objeto y tributario". -
(360)

"La cuota, es la cantidad de dinero o en especie que la Ley de Ingresos determina de manera precisa para el cobro de algún concepto." (361)

"La tarifa es el agrupamiento de cuotas o tasas para los objetos tributarios de la misma categoría.

Es en la tarifa donde deben de ser considerados los -- precios máximos y mínimos que deberán ser cobrados." (362)

Todo esto es lo que compone esencialmente a la Hacienda Pública, que da origen a la Hacienda Municipal.

Conclusiones.

Concretando la información que hemos proporcionado podemos decir que sin lugar a dudas es la hacienda municipal uno de los aspectos de mayor importancia para la vida económica, social y política de los municipios, y quizá el -- principal para los que muestran problemas de desarrollo se
(360) Ibidem, pág. 13.
(361) Idem.
(362) Idem., pág. 14.

rios, y también para los que se encuentran en proceso de transformación.

La Hacienda Municipal, como es lógico, posee gran importancia económica, ya que la cantidad de patrimonio y -- recursos financieros con los que cuenta inciden y condicionan directamente la capacidad de desarrollo de la economía local, afectando con ello el desenvolvimiento regional y -- estatal.

También hemos visto que la hacienda adquiere notable trascendencia social y política, teniendo en cuenta que, -- junto con los servicios públicos, es el sector del Gobierno Municipal que se relaciona más directamente con la comunidad.

7.2. El Presupuesto Municipal.

El principal instrumento de la actividad financiera -- del Estado es el presupuesto, (Compuesto anticipado de gastos o ingresos o de uno y otro en cualquier negocio), considerando las dimensiones y la relación de equilibrio o de equilibrio de dos de sus partidas:

Entradas, tributos, endeudamientos, contraprestaciones a las empresas públicas; y

Salidas, gasto público corriente y de inversión.

En una economía sana el sistema tributario debe ser la fuente más importante de recursos para cubrir los gastos públicos; pero su potencialidad no se agota con ser origen de ingresos, sino que alternativa o conjuntamente tiene fines extrafiscales como la acción proteccionista, selectiva, de estímulo, de freno.

Cuando se emplea así el sistema tributario, la distribución de la carga fiscal puede apartarse del criterio de capacidad contributiva, al que idealmente debe tenderse.

El recurso de la deuda pública es compatible con una sana conducta financiera como alternativa de impuestos extraordinarios o para superar los déficit transitorios comprensibles a corto plazo.

"En la Ley General de Deuda Pública, en su artículo 40, se expone en la fracción IV cuidar que los recursos procedentes de financiamientos constituidos de la deuda pública, se

destinen a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social que generan ingresos para su pago o que se utilicen para el - mejoramiento de la estructura del endeudamiento público". -- (363)

Por sus dimensiones y por la variedad de formas que puede asumir, la deuda pública constituye un importante instrumento de la política crediticia.

Si el endeudamiento interno es de gran cuantía se convierten en un factor inflacionario importante; y en el caso del endeudamiento externo el pago de los intereses y la amortización del principal implican una transferencia real de -- fondos de la economía del país deudor a la del país acreedor.

Esto no crea grandes problemas, si el empréstito se emplea para aumentar la renta nacional, por lo menos en una -- cantidad igual al importe del préstamo; pero si se le destina al gasto público el movimiento financiero lesiona la economía nacional.

Otra forma característica de la actividad financiera -- es la que se realiza mediante la operación de las empresas_

(363; Vazquez Arroyo, Francisco. Presupuestos por Programas para el Sector Público. Edit. Universidad Nacional -- Autónoma de México, 1982. pág. 43.

públicas.

En los países con tendencias a una extensa participación del Estado en la vida económica, el desarrollo de las empresas públicas, está acentuándose.

El aspecto más importante de la actividad financiera realizada mediante la gestión de las empresas públicas no está principalmente en la ganancia que puedan obtener aunque deben de mantener niveles adecuados de eficiencia y rendimiento, sino en el diferente criterio de gestión entre la empresa pública y privada.

"La clave para coordinar los planes de desarrollo económico y social con los propuestos gubernamentales, consiste en la adopción de un sistema uniforme de clasificaciones que sirva a los procesos de planificar y presupuestar en forma simultánea". (364)

Sea que se trate de estados unitarios o federales, la actividad financiera se desarrolla no sólo por el gobierno nacional.

Los gobiernos locales, a veces pre--

(364) Vazquez Arroyo, Francisco. Presupuesto por programas para el sector Público de México. Edit. UNAM. 1982. - pág. 45.

sentan problemas de coordinación en la actividad de los niveles del gobierno, que muchas veces pueden referirse tanto a la coordinación entre la prestación del servicio y al monto de los gravámenes necesarios para prestarlos, como es el control del nivel del conjunto de gastos públicos y de la recaudación tributaria, pero para evitar que la superposición de varios sistemas fiscales conduzcan a una excesiva presión positiva, en el caso de los gobiernos estatales, impedir que la política financiera local, obstaculice la política financiera del gobierno federal.

Los proyectos o leyes o decretos que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, deben de ser primeramente discutidos en la Cámara de Diputados y es facultad de ésta examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación y el del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben de decretarse para cubrirlos, así como para revisar la cuenta pública del año anterior. Tanto la vigencia de la Ley de Ingresos como la del presupuesto de egresos es anual.

El congreso de la Unión tiene la facultad para dar las bases sobre las cuales el ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para probar esos mismos

empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

Ningún empréstito puede celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29 Constitucional.

México atraviesa por una de las más graves crisis económicas de su historia. Se trata en esencia de una crisis de centralización, que ha concentrado los recursos materiales, financieros y humanos y las actividades económicas en unas cuantas regiones del territorio nacional.

La dinámica centralizadora del crecimiento económico del país ha favorecido la formación, por un lado, de regiones que cuentan con numerosos recursos para desarrollarse y, por otro, de regiones empobrecidas cuyo desarrollo se ha visto entorpecido constantemente.

A nivel municipal, este fenómeno se manifiesta, por un

lado en el desfasamiento entre la regionalización económica y la regionalización política-territorial y, por otro lado, en la existencia de unos cuantos municipios desarrollados.

"El derecho Municipal tal como hemos venido concibiendo su desarrollo, está edificado sobre el concepto de relaciones vitales de vecindad y solidaridad, no hay por tanto una obligación jurídica que categóricamente nos permita asegurar la constante existencia del elemento coactivo y en este sentido, para muchos, estaríamos imposibilitados para hablar de un verdadero derecho municipal". (363)

El proceso centralizador de la economía ha generado también gravámenes desiguales en el nivel de desarrollo social y económico de los municipios del país.

El Estado ha jugado un papel decisivo en el proceso de centralización, pero ésta ha llegado a sus límites de eficacia ya que se encuentra en su etapa de rendimientos decrecien

(363) Rendón Huerta Barrera, Teresita. Op. Cit. Pág. 357.

tes y aún negativos.

Si el Estado no asume en niveles progresivos la función descentralizadora a fin de neutralizar y luego eliminar su propia función de centralización, comenzará a deteriorarse - cada vez más rápidamente y a entrar en un proceso de decadencia del que sufrirá toda la sociedad.

"La población Municipal se ve caracterizada por las relaciones de vecindad, esto es, por la cercanía, proximidad - y contigüedad en las edificaciones y sobre todo en las familias." (365)

El municipio es la instancia donde debe concretarse la descentralización. Es la célula básica territorial, política, social, económica, gubernamental y administrativa de la Nación encargada de compartir con el gobierno federal y estatal la inmensa tarea de detener y revertir el proceso de centralización.

Esta tarea sólo podrá lograrse en la medida que el municipio sea capaz de crear un empleo y elevar progresivamente los ingresos y el nivel de vida de la población.

(365) Rondón Huerta Barrera, Teresita. Op. Cit. pág. 165.

Hasta ahora, la regulación del proceso económico por el Estado ha sido realizada a través del nivel federal, pero a través del nivel municipal, que es el nivel más cercano a -- los individuos y a las colectividades al mismo tiempo que -- puede ser el nivel más cercano a la producción.

El municipio debe hacer real su capacidad de crear actividad productiva, es decir, de crear empleos, de elevar el nivel de vida de la población y de arraigarla a su lugar de origen.

Pero para que la instancia municipal pueda llevar realmente a cabo estas tareas, requiere reestructurar y fortalecer su hacienda, pues sólo en la medida en que el municipio disponga de los recursos económicos y sea capaz de manejarlos libremente habrá de convertirse en un verdadero promotor del desarrollo.

En este sentido, las recientes reformas al artículo 115 Constitucional un paso fundamental para revertir las tendencias centralizadoras en las últimas décadas y para asegurar el desarrollo económico y social del municipio.

"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". (367)

La falta de recursos económicos y de una hacienda fuerte ha acentuado todavía más las tendencias centralizadoras, convirtiendo al municipio en un simple apéndice de los gobiernos federal y estatales.

Ello se debe en buena medida a la creciente centralización de los ingresos nacionales en manos de la federación y de los Estados, quedando sólo una mínima parte para los municipios.

Con la hacienda municipal, se justifica o fundamenta el derecho del municipio a la percepción de ingresos, afirmando que satisface las necesidades más esenciales de su población mediante la prestación de una serie de servicios públicos, - cuya suspensión total o parcial, ocasionará daños y perjuicios inmediatos, ingentes e irreparables, como lo serían el trastorno y las molestias que acarrearán la falta de prestación de los servicios de barrido y limpieza de las calles, - recolección de la basura emitida de los domicilios, de alumbrado público, de abastecimiento de agua potable, de drenaje,

[367] Rondón Huerta Teresita, Op., Cit., Pág. 167.

de policía, etc., lo que por su fundamental importancia es - necesario que el Municipio tenga la seguridad permanente de poder prestar.

Así pues el presupuesto municipal, entendido como el -- cómputo de gastos e ingresos, está estrechamente relacionado con el municipio mismo, y esencialmente en la clasificación municipal. Con esta clasificación municipal, se puede observar, que resalta una problemática municipal, ya que dicha -- clasificación nos da las características específicas de cada municipio que se encuentra en la República Mexicana; tales - características son el ámbito normativo, organizativo y funcional donde son tomados en cuenta el aspecto demográfico y urbano.

Toda esta universalidad de factores son tomados muy en cuenta por cada municipio, para determinar su presupuesto en base a los servicios públicos con lo que cuenta, y algunos - recursos propios que ayuden a su enferma economía.

"Actualmente el 80% de los ingresos del municipio prome dio provienen de las participaciones federales y estatales y sólo el 20% restante de recursos propios". (368)

[368] Revista Bimestral del Centro Nacional de Estudios Municipales. No. 1 Edít. Secretaría de Gobernación. Ene-Feb. 1985. México, Pág. 10.

"El nuevo texto del artículo 115 Constitucional, contiene las disposiciones que garantizan, por una parte, la libre toma de decisiones por la comunidad para satisfacer sus necesidades colectivas, estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la -- Ley y 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, percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria de su fraccionamiento.

En la aprobación del presupuesto de egresos se concreta la voluntad del ayuntamiento sobre los conceptos de gasto que se pueden realizar, con ello se otorga y no sólo se afirma, la autonomía de la gestión y libre administración - de la hacienda pública por parte de la autoridad municipal, la cual no tiene más límite que el monto total de sus re-recursos disponibles.

La determinación de tales recursos disponibles puede depender del propio ayuntamiento que racionalmente, debe-rá proveerse de la información necesaria para ese propósi

to; pero parece más lógico que si los ingresos municipales se establecen por las legislaturas sean éstas o los gobiernos de los estados, que disponen de la información económica de conjunto, los que den a conocer a los ayuntamientos los montos máximos de disponibilidades para que estos puedan presupuestar.

"La fracción cuarta del Art. 115 Constitucional, señala que las leyes de ingresos de los ayuntamientos y la revisión de las cuentas públicas de estos, la harán las legislaturas de los Estados. Se establece, como cuestión novedosa de las reformas de 1983, la disposición Constitucional por virtud de la cual los presupuestos de egresos deberán ser aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles." (369)

La razón deriva de la necesidad que toda contribución debe ser establecida por la ley (Artículo I, fracción IV - de la Constitución Política) y los municipios carecen de facultades legislativas por lo que ha sido necesario acudir al órgano inmediato dotado de dicha facultad, como lo es la legislatura.

Sin embargo, los ayuntamientos pueden y deben ser par
(369) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Comentada) Rectoría. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM México. 1985. pág. 278

te activa en el proceso legislativo.

Las constituciones estatales consignan que los ayuntamientos pueden iniciar leyes ante el Poder Legislativo del Estado y en algunos textos se restringe esta facultad de -- iniciativa sólo a los aspectos que atañan al régimen municipal; pero nada puede estar más directamente ligado a tal -- régimen que lo relativo a los ingresos municipales.

"Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley. Los --- ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo - con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

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

- a) Agua potable y alcantarillado;
- b) Alumbrado público;

- c) Limpia;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines;
- h) Seguridad pública y tránsito;
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen -- según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios así como su capacidad administrativa y financiera. (370)

Con lo cual deberá observar los lineamientos generales que para tal efecto expida el Congreso del Estado, el Código Fiscal Municipal o la Ley de Hacienda Municipal; según sea el caso.

Mantener una fecha de presentación al Congreso. Una -- vez elaborado el proyecto de Ley de Ingresos por la Tesorería, se presentan al Presidente Municipal. Este a su vez, -- lo expone ante el Ayuntamiento en sesión de cabildo para -- que se discutan los conceptos de ingresos, así como las cuotas y tarifas determinadas.

(370) INAP. Proyecto de Ley de Ingresos Municipales. Op., - Cit., pág. 14.

"La determinación de tales recursos disponibles pueden depender del propio ayuntamiento que, racionalmente, deberá proveerse de la información necesaria para este propósito; pero parece más lógico que si los ingresos municipales se establecen por las legislaturas sean estas o los gobiernos de los Estados que disponen de la información económica de conjunto, los que den a conocer a los ayuntamientos los montos máximos de disponibilidades para que estos puedan presupuestar". (37f)

La vigencia de esta ley es de un año a partir de su publicación. Este lapso se inicia el primero de enero y concluye el 31 de diciembre de cada año.

"El proyecto de Ley de Ingresos se puede estructurar -- de la siguiente manera:

Título Primero:

Se establecen de manera ordenada a todos y cada uno de los conceptos de ingresos del municipio.

(37f) Hoyo d'Addona, Roberto. La Hacienda Pública Municipal. Estudios Municipales. Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación, México, 1985. pág. 14.

Título Segundo:

Se especifican cada uno de los impuestos con sus respectivas tarifas y tasas.

Título Tercero:

Señalan todos los derechos con su respectiva tarifa.

Título Cuarto:

Se especifican todos los productos, incluyendo su tarifa.

Título Quinto:

Se refiere a los aprovechamientos con respectiva tarifa.

Título Sexto:

Señala las participaciones federales y estatales que recibirá el municipio.

Título Séptimo:

Considera los ingresos extraordinarios definiendo sus cantidades y montos, así como las condiciones para su recaudación. Por ejemplo, los montos y plazos límites para contratar créditos.

Título Octavo:

Se reserva para las disposiciones generales que son -- aquellos aspectos cuya aplicación es para todos los títulos que comprenden la ley.

Por ejemplo: señala a los responsables de que no se -- apliquen las tarifas establecidas en la Ley de Ingresos.

La parte final del Proyecto de Ley se destina para los artículos transitorios, en los que se determinan su vigencia". (372)

Conclusiones.

El presupuesto municipal es la espina dorsal que sustenta la hacienda pública, los mecanismos de recaudación -- de ingresos y de planificación de egresos deben ser ante to do parte primordial para el buen funcionamiento del régimen del municipio. Su papel principal es de disciplinar todo el proceso de los programas de gobierno a las situaciones reales y ser instrumento para la ejecución de dichos programas. Su importancia, repetimos, es capital para el desarrollo y -- la administración municipal.

(372) *Ibidem.*, págs. 15-17.

7.3. Los Ingresos Municipales: Impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones y créditos municipales.

Cabe primero mencionar que:

"La potestad tributaria, llamada también poder tributario, poder fiscal, o poder de imposición, es la facultad -- propia del Estado para establecer los tributos necesarios -- para realizar sus funciones". (373)

Por lo tanto:

"El Municipio carece de poder tributario, tanto originario como derivado, tomando en consideración que éste no tiene un poder legislativo en estricto sentido, dado que el Ayuntamiento como órgano materialmente legislador se circunscribe a la expedición de disposiciones reglamentarias." (374)

"Los ingresos de la hacienda municipal se clasifican -- en ordinarios y extraordinarios.

(373) Rendón Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal. Edit. Porrúa, México, 1985, pág. 266.

(374) Ibidem. Pág. 268.

En la primera clasificación se incluyen los impuestos, los derechos, los productos, las participaciones y los aprovechamientos.

Los impuestos son las prestaciones en dinero o en especie que deben pagar en forma obligatoria todas aquellas personas físicas y morales o agrupaciones, según lo establecido en las leyes.

Los derechos son las contraprestaciones que recibe el ayuntamiento en pago de los servicios administrativos que presta.

Los productos son los ingresos provenientes de lo enajenado, renta o explotación de los bienes que integran el patrimonio municipal.

Las participaciones son los ingresos que recibe el municipio por el concepto de la participación en la recaudación fiscal de los gobiernos federal y estatal con base en las leyes, convenios y disposiciones establecidas para tal efecto" (37^o)

"Las participaciones federales, de acuerdo a la reforma, deben cubrirse a los Municipios, con sujeción a lo prevenido a la Ley local en cuanto a bases, montos, y plazos, sin que_ ello deba interpretarse como que las ministraciones se efectúan directamente." (376)

"Los aprovechamientos son los demás ingresos ordinarios_ no clasificados como impuestos, derechos, productos y participaciones." (377)

Se consideran ingresos extraordinarios, los préstamos, - financiamientos y aportaciones de los gobiernos federal y es tatal que no son fijos ni se sujetan a rubros específicos de la hacienda municipal.

Estos, son aquellos ingresos que los municipios perciben bajo las circunstancias especiales y que se requieren para_ impulsar proyectos de inversión municipal y para hacer frente a situaciones de emergencia.

Sin embargo, el monto de estos ingresos ha sido total-

(376) Rendón Huerta Barrera, Teresita. Op. Cit. pág.220
(377) INAP. Proyecto de Ley de Ingresos Municipales. Op. --
Cit. pág. 19.

mente insuficiente para cubrir los gastos y necesidades --- del municipio.

Diversas fórmulas se han empleado en los textos cons--
titucionales que han regido la vida del municipio, para in--
tentar asegurarle a éste un desarrollo económico mínimo.

"En el congreso constituyente la libertad municipal fue
tema de un amplio debate en el cual la gran mayoría de los
diputados apoyaba el concepto de 'autonomía' hacendaria ---
municipal, si bien fue posible alcanzar un compromiso en --
la redacción del artículo 115, se englobará los deseos de -
consagrar el 'Municipio Libre'."(378)

La fórmula que finalmente fue aprobada en la Constitu--
ción de 1917 y que rigió hasta el año de 1983, enunciaba la
libertad municipal, más en la práctica supeditaba total ---
mente la hacienda municipal al arbitrio de las legislaturas
estatales.

El capítulo precedente de este trabajo demuestra la ne--
cesidad económica de que sean los entes locales quienes se_
(378)Diario de los Debates del Congreso Constituyente 52ª -
sesión ordinaria celebrada en el Teatro Iturbide la tar--
de del sábado 20 de enero de 1917.

hagan cargo de ciertas funciones financieras dentro de la estructura del sector público; condiciones de tipo político geográfico e histórico refuerzan los argumentos anteriores e impiden que la Constitución desconozca esta realidad.

Así pues el municipio debe de contar con una hacienda_ suficiente que le permita atender los requerimientos locales de servicios públicos y coadyuvar en lo posible al desarrollo integral del país.

El artículo 115 de la Constitución en su texto modificado por la reforma del 3 de febrero de 1983, reglamenta los ingresos municipales. Para tal fin la fracción IV enumera los rubros fiscales que los municipios percibirán necesariamente.

De este modo, el precepto reza:

"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:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejorar así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas atribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación del municipio con arreglo de las bases, montos y plazos que anualmente determinen por las legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no se limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, o de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la federación, de los Esta--

dos o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

"Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles". (379)

Este precepto constitucional constituye la base de la hacienda municipal en lo que se refiere a los ingresos.

Destaca que en la parte inicial de la fracción citada los municipios administrarán libremente su hacienda, fórmula que proviene del texto original emanado del constituyente de Querétaro.

Haciendo un análisis de la fracción IV del artículo 115, - podemos ver que están contenidos en ellas, los principales rubros de ingresos locales.

En primer lugar, el encabezado de dicha fracción hace referencia a "los rendimientos que los bienes les pertenezcan a los municipios". (380)

(379) Constitución Política. Op. Cit. Págs. 79 - 98.
(380) Idem.

El derecho fiscal denomina a este rubro de ingresos como -
productos.

Los productos, según el artículo 4º del código fiscal de -
la federación, son los ingresos que percibe el municipio por -
la explotación de sus bienes patrimoniales o por las activida-
des de tipo mercantil industrial y cultural, que no pertenece
a sus funciones propias de derecho público; es decir, cuando -
el municipio actúa como particular y no como autoridad.

"Son objeto de productos, la enajenación, venta o explota-
ción de bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio; -
la venta o realización de bienes mostrencos (bienes abandona--
dos); la venta de formas diversas por trámites administrativos;
la ocupación o aprovechamiento de la vía pública y de otros --
bienes de uso común, los productos diversos o no especificados;
la venta de basura y abono derivado de los rastros y plantas -
urbanas de desperdicio sólido, la inversión de capitales; el -
arrendamiento de espacios en los mercados y autorización para
ocupar sitios en la vía pública; el uso de cementerios, el uso
del rastro municipal; cualquier acto productivo de los munici-
pios, de acuerdo con las disposiciones especiales o contratos
que se celebren". (381)

(381) Agenda del Presidente Municipal. Edit. SAHOP. México, --
1982. Págs. 135 - 136.

En el apartado a) de la fracción IV, la reforma al artículo 115 otorga las contribuciones a la propiedad inmobiliaria - que pertenecía a las entidades federativas y a los municipios.

Esta es una fuente de ingresos fiscales de gran importancia por lo que repercutirá sin lugar a duda en el presupuesto estatal.

"Hasta ahora, una de las fuentes de ingresos más importantes de los Estados es el cobro del impuesto predial. El monto percibido por este concepto ha venido aumentando año con año". (382) La concentración de los ingresos por concepto del Impuesto Predial en manos de los Estados generó la exigencia por parte de los municipios para que tal impuesto pasara a ser de competencia estrictamente municipal.

Este derecho lo adquirieron los municipios con las reformas al artículo 115 Constitucional.

Sin embargo, no todos los Estados han hecho las adecuaciones legislativas conforme a los ordenamientos de la fracción - IV del citado artículo.

(382) Revista Bimestral del Centro Nacional de Estudios Municipales. Op. Cit. Pág. 75.

El precepto constitucional no ha podido llevarse a efecto, puesto que la gran mayoría de los municipios no cuentan con la infraestructura administrativa que les permite hacerse cargo - del cobro del Impuesto Predial.

"Los municipios de 16 entidades han firmado convenios con los Estados para que éstos se hagan cargo de su administración,, cuyos costos en algunos ascienden hasta 75 por ciento sobre el monto de la recaudación". (383)

Otra de las principales causas por las cuales los municii-- pios no han podido asumir este derecho es la falta de catas--- tros actualizados municipalmente.

Por lo cual, debido a las incapacidad administrativa de la mayoría de los municipios de este país, el artículo citado per mite que los Estados coadyuven en la administración de este tj po de contribución.

El apartado b) de la misma fracción hace referencia al ré- gimen de las participaciones fiscales.

El gobierno ha intentado en reiteradas ocasiones y por diver
(383) Ibidem. Pág. 76.

Los medios, dotar al municipio de los instrumentos necesarios - para lograr su funcionamiento, teniendo como principio básico que éste sea verdaderamente la célula política del sistema federal y así conseguir su autonomía económica y política.

Probablemente el instrumento más eficaz y relevante ha sido la coordinación fiscal, que implica una participación a las entidades federativas en el rendimiento de las contribuciones federales.

La coordinación fiscal se inició en 1943 con las reformas a los artículos 73, fracción XXIX y 117, fracciones VII y IX - de la Constitución.

En un principio se habló propiamente de una coordinación, aunque sería más aceptado considerarlo como una política de - distribución de ingresos entre la Federación y los Estados.

Con dicha política se pretendió que los Estados participaran en el rendimiento de algunos impuestos especiales federales que determinarían una Ley Federal Secundaria.

Como consecuencia de esta reforma, en 1953 se expidió la - Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados.

A raíz de las experiencias obtenidas en la aplicación de - ésta Ley que sólo otorgaba participaciones respecto de ciertos impuestos federales, se vio que las bases ahí establecidas, no eran suficientes para conseguir el objetivo fijado, es decir, dotar al Estado de ingresos suficientes para cubrir sus gastos.

El congreso de la Unión aprobó el 2 de diciembre de 1978_ la nueva Ley de Coordinación Fiscal, que abrogó la que se encontraba vigente desde 1959.

En razón de lo anterior, el 1º de enero de 1980, entró en vigor la nueva Ley, que pretende, entre otras cosas, el coordinar el sistema fiscal de la Federación con los Estados, Municipios y el Distrito Federal para establecer una participación adicional en los impuestos federales, siempre y cuando - las entidades federativas celebren un convenio de adhesión -- con la Federación y aquéllas participen del incremento adicional a los municipios.

Estas operaciones, si bien resultarían un sacrificio fiscal para la Federación, también fortalecerían a las haciendas de las entidades federativas y de los Municipios.

Por otra parte, el aspecto más relevante de esta Ley, ---

es que las participaciones se otorgan sobre el total de impuestos federales, incluso los impuestos al comercio exterior que habían sido considerados de la recaudación exclusiva de la federación.

Esta nueva Ley, tiene por objeto coordinar el Sistema Fiscal de la Federación, con los Estados, Municipios y Distrito Federal, y establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales.

Para ello, celebrarán un convenio con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Con lo cual se fijan las reglas de colaboración administrativas entre las diversas autoridades fiscales; contribuir a los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

Por lo cual, en el nuevo sistema de Coordinación Fiscal, las participaciones a favor de los niveles estatal y municipal del gobierno ya no provienen exclusivamente de determinados impuestos fiscales, sino del total de lo recaudado por la Hacienda Federal.

Así, el Distrito Federal y los Estados que se adhieran o

incorporen al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal participan en el total de los impuestos federales mediante la distribución de dos fondos.

"(I) Fondo General de Participaciones. Se contribuye - por el 13.0 por ciento de los ingresos anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos y derechos sobre -- hidrocarburos, por la extracción de petróleo y gas natural y los correspondientes de la minería.

2) Fondo Financiero Complementario de Participaciones. Se constituye con el 0.50 por ciento de los ingresos totales anuales que obtenga la federación por los conceptos señalados en el punto anterior, más el 3 por ciento del Fondo de Participaciones y otra cantidad igual a esta última con cargo a la Federación ". (384)

La adhesión a este sistema por parte de las entidades federativas es opcional y se hace por medio de la celebración de un convenio con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pudiendo darlo por terminado parcial o totalmente, cuando así lo desee, terminación que será publicada en el Periódico Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Federación y surtirá sus efectos al día siguiente de (384) Ibidem. Pág. 60

la publicación.

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con los Estados que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece la ley. Dichos Estados y el Distrito Federal participarán en el total de los impuestos federales, y en los otros ingresos que se mencionarán mediante la distribución de los fondos". (385)

En este orden de ideas, la Hacienda Pública Municipal, se encuentra básicamente por las participaciones federales y por los gravámenes a la propiedad inmobiliaria, el rendimiento de los bienes que le pertenezcan al municipio y a los derechos que obtengan por la prestación de servicios públicos.

A diferencia de que tradicionalmente los municipios - solamente tenían los siguientes conceptos de ingresos:

Derechos, Impuestos, Productos y Aprovechamientos.

Las experiencias obtenidas de la aplicación de la Ley de Coordinación fiscal, hicieron evidente que las disposiciones (385) Ley de Coordinación Fiscal. Publicidad en el D.O. de la Federación el 27 de diciembre de 1978. Edit. Porrúa, México, 3a. edic. 1985, pág. 667

ciones contenidas en ella no eran suficientes para responder a la necesidad del municipio lo que influyó para que se promoviera a nivel constitucional la reforma al artículo 115, en donde se recogen disposiciones tendientes a garantizar los recursos necesarios para la realización de un objetivo planteado.

El Fondo de Fomento Municipal se distribuye entre los Estados en proporción inversa a la participación por habitante que tenga cada entidad, en el Fondo General de Participación - en el ejercicio de que se trate. El Fondo General de Participaciones se determinará por cada ejercicio fiscal de la Federación, la cual en forma provisional hará un cálculo mensual considerando la recaudación federal participable obtenida en el mes inmediato anterior. En igual forma se procederá con el Fondo de Fomento Municipal.

Con ello se logra que los ayuntamientos tengan de antemano conocimientos de qué ingresos tendrán derecho a percibir, - lo cual elimina la incertidumbre que imperaba en el texto constitucional anterior, que señalaba únicamente que los municipios percibirían las contribuciones que autorizan las legislaturas de los Estados.

Por lo cual dentro de los renglones que la fracción IV -- del artículo 115 Constitucional otorga a la Hacienda Municipal, se encuentran "Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases,

montos, plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

Como se observa, la reforma establece que la federación - pagará a los municipios las participaciones federales.

"La coordinación fiscal es aquél acuerdo de voluntades entre la Federación, Entidades y Municipios, con la finalidad - de retener, participar y recaudar las contribuciones y sus -- accesorios, que conforme a la ley tienen derecho, sobre un su jeto pasivo para distribuir las entre ellos". (386)

Otro aspecto relevante de la disposición constitucional - aludida, señala que las participaciones se otorgarán a los municipios; con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados, y la Ley de Coordinación Fiscal, reglamentando esta disposición se ñala que las legislaturas locales establecerían la distribu-- ción, mediante disposiciones de carácter general, lo cual pe rmite que el Estado tenga un control sobre el municipio, de - tal forma que las legislaturas son quienes deciden la manera_ de participación de cada Municipio.

(386) Reyes Vera, Ramón. Curso de Derecho Fiscal. Labor Editorial Laguna, S.A. de C.V., Torreón, Coah. México, 1990.

En realidad se advierte que las legislaturas, en forma subjetiva determinan cómo ha de participar cada uno de los municipios.

También se puede presentar en la práctica, el problema de que si el ayuntamiento no es de la simpatía de los poderes estatales, habrá problemas en la determinación y entrega de las participaciones.

Debe insistirse en la necesidad de dar puntual cumplimiento, al nuevo texto del artículo 115 Constitucional, y al espíritu de la reforma, de tal modo que el ayuntamiento, mediante su independencia económica, tenga autonomía administrativa y política, dos aspectos fundamentales para la consunción efectiva del sistema federal mexicano.

En México se acepta la división de los ingresos municipales en ordinarios y extraordinarios. Entre los ingresos -- ordinarios municipales se ubican los impuestos, derechos, -- productos, aprovechamientos, contribuciones especiales de mejoras y participaciones federales. Entre los ingresos extraordinarios los préstamos y financiamientos contraídos por el municipio, así como las aportaciones o subvenciones especiales del gobierno federal y/o estatal.

Los impuestos más comunes a nivel municipal suelen ser: obstáculos y anuncios en la vía pública, juegos permitidos; espectáculos públicos y aparatos mecánicos; vehículos que no consumen gasolina y carros fúnebres; aparatos electromecánicos, estacionamientos; matanza de ganado y aves, y propiedad raíz o predial.

"De acuerdo con las cifras recientes del Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática (INEGI) de la S.P.P., los impuestos municipales representaron el 30.4% de los ingresos brutos de todos los municipios del país en 1970, el 16.9 por ciento en 1976 y el 11.3 por ciento en 1982". (387)

La Rectoría Económica de los Municipios.

Interrelacionando el contenido de los artículos 25, 26, 27 y 28 con el 115 de la Carta Magna, se llega a las siguientes deducciones:

1.- El Estado mexicano está representado por el gobierno que actúa en tres ámbitos: el Federal, El Estatal y el -

(387) Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Finanzas Públicas y Municipios, 1990. Pág. 33.

Municipal.

2.- El representante del Estado en el ámbito municipal es el Ayuntamiento, el cual está obligado a cumplir con las responsabilidades respectivas, en tanto no estén reservadas para la entidad federal o estatal.

3.- Tal es el caso del manejo de las áreas estratégicas que se reservan para el ámbito federal (propiedad de la nación). No es el caso de las áreas prioritarias a donde el sector público (federal, estatal o municipal) puede concurrir con los sectores social y privado a su explotación y desarrollo.

4.- El ayuntamiento como representante del Estado, se convierte en instrumento de la rectoría económica nacional en su jurisdicción.

5.- El Municipio como entidad integrada por población, gobierno y territorio, tiene la necesidad de regir el desarrollo mediante la planeación, conducción y orientación de la actividad económica y de llevar a cabo la regulación y fomento de las actividades que demanda el interés general.

6.- Al desarrollo municipal pueden concurrir el sector público, el sector social y el sector privado.

7.- El gobierno municipal puede participar por sí mismo o con los sectores social y privado en el impulso y organización de las áreas prioritarias de desarrollo.

Un aspecto de gran importancia de la reforma, lo constituye el penúltimo párrafo de la fracción IV del artículo 115, el cual establece que los bienes del dominio público de la Federación, Estados y Municipios estarán exentos de contribuciones a la propiedad inmobiliaria y de las derivadas por la prestación de servicios públicos a cargo del municipio.

La Ley de Coordinación Fiscal expresa:

"La federación entregará las participaciones a los municipios por conducto de los Estados, dentro de los cinco días siguientes a aquél en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión, para los casos de pago de plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento, la Federación hará la entrega directa a los municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales." (388) Ley de Coordinación Fiscal. Op. Cit. Pág. 667.

"Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, salvo lo dispuesto en el artículo 9o. de esta ley. Los gobiernos de los Estados publicarán, cuando menos una vez al año en el Diario Oficial de la entidad en uno de los periódicos de mayor circulación de la misma, las participaciones -- que correspondan durante un año a cada uno de los municipios."
(389)

A la fecha, las legislaturas de los Estados han expedido decretos en materia de distribución de las participaciones federales otorgadas a los municipios, no obstante las diversas -- técnicas contempladas en cada una de las legislaturas locales, nos permite constatar las dificultades existentes para conseguir una óptima distribución de recursos, así como la falta de uniformidad de criterios, lo cual pareciera ser producto de -- las diferentes realidades de los municipios del país, de su -- automatización y de su incipiente infraestructura.

La federación cubre por conducto de los Estados las participaciones a los municipios, que se entregan a través de tres fondos: El General, el Financiero Complementario y el de Fomento Municipal. Corresponde sobre los dos primeros, a todos los -- municipios del país como mínimo el 20 por ciento de las que re

ciban los estados (Artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal), y el 100 por ciento del Fomento Municipal, que se integra con la recaudación de un derecho adicional sobre la extracción de hidrocarburos.

Residualmente existen algunos municipios a los que la Federación de manera directa les paga participaciones que se generan como consecuencia del cobro de los impuestos adicionales del 32 por ciento y el 3 por ciento al comercio exterior.

De no adherirse los Estados al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, los municipios tienen derecho a percibir las participaciones de los ingresos federales por concepto de los ingresos especiales a que se refiere el inciso 5o. de la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución.

Los impuestos federales, cuyo origen por entidad federativa es plenamente identificable, son los siguientes:

- I) Al Valor Agregado.
- II) Sobre producción y consumo de cerveza.
- III) Sobre envasamiento de bebidas alcohólicas.
- IV) Sobre compra-venta de primera mano de aguas emvasadas y refrescos.

- V) Sobre tabacos labrados.
- VI) Sobre venta de gasolina.
- VII) Sobre la enajenación de vehículos nuevos.
- VIII) Sobre la tenencia o uso de vehículos, etc.

En la iniciativa de la Ley de Coordinación se expresa que al llegar a dotar más recursos a los Estados, dará a éstos la base económica indispensable para que hagan lo mismo con sus - municipios.

Por lo cual el fortalecimiento de la institución municipal constituye la base y la garantía de nuestro desarrollo democrático.

El apartado c) del mismo artículo II5, se refiere a los - derechos municipales al mencionar a "los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo". (390)

Los derechos según el artículo 3o. del Código Fiscal de - la Federación son las contraprestaciones establecidas por el - poder público, conforme a la ley en pago de un servicio.

(390) Constitución Política. Op., cit., pág. 99.

Por lo cual citaremos los siguientes derechos:

- Expedición de licencias para el funcionamiento de comercios e industrias.
- Expedición de licencias para el funcionamiento de giros mercantiles e industriales.
- Expedición de copias de documentos.
- Licencias.
- Registros y refrendos diversos.
- Legislaciones.
- Constancias.
- Concesiones en panteones.
- Rastros y servicios conexos diversos.
- Licencias de construcción.
- Licencia de fraccionamientos.
- Lotes baldíos.
- Alineamientos.
- Numeración.
- De servicios Públicos.
- De agua potable.
- Alcantarillado.
- Drenaje.
- Alumbrado Público.
- Seguridad Pública.

- Ocupación de piso de mercados.
- Cooperación para Obras Públicas.
- Actas de Registro Civil.
- Estacionamientos.
- Placas a causantes del impuesto sobre plazas y mercados.
- Reposición de placas y licencias.
- Sanidad Municipal.
- Servicios Coordinación de Salubridad.
- Permisos de rutas para explotar automóviles.
- Arrastre de automóviles.
- Registro de inspección de vehículos.
- Almacenaje de vehículos.
- Servicio de poste, etc.

"También podría darse el caso de algún gravamen derivado de las características económicas del municipio en cuestión." (391)

(391) Agenda del Presidente Municipal. Op. Cit. Pág. 135.

El párrafo que sigue al apartado c) prohíbe reducir la -- hacienda pública municipal por medio de leyes federales o --- exenciones fiscales.

En el párrafo que dice "Solo los bienes de dominio público de la federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones", (lo que se refiere a -- la propiedad inmobiliaria y a los derechos municipales).

A parte de las contribuciones ya señaladas, las legislaturas estatales pueden establecer a favor de los municipios una gran variedad de impuestos, siempre y cuando no rebase los límites constitucionales del sistema fiscal federal.

Como objetos del impuesto municipal, podemos señalar los siguientes:

- Sobre las diversiones y espectáculos públicos.
- Remates no judiciales.
- Sobre loterías, rifas y sorteos.
- Acotamiento de solares.
- Anuncios, propaganda y publicidad comercial.
- Fraccionamientos urbanos y señalamientos de lotes.
- Solares sin construcción o sin banquetas.
- Planificación, edificación y urbanización.

- Vehículos que consumen gasolina.
- Posesión y explotación de carros fúnebres.
- Juegos permitidos.
- Construcciones ruinosas.

También se desprenden otros rubros de tributación municipal.

- Ejercicio de profesiones y oficios.
- Enajenación de semovientes y otras especies de animales.
- Propiedad de predios urbanos o solares carentes de barda.
- Sacrificio de aves.
- Agricultura.

Los rezagos, recargos y multas y demás ingresos de derecho público, no clasificables como impuestos, derechos o productos son definidos por el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 5º como ingresos de aprovechamiento, a los que el municipio tiene derecho también.

Los aprovechamientos se pueden definir de la siguiente manera:

Recargos.- Ingresos obtenidos por las cantidades adicionales --

que pagan los contribuyentes por no cumplir con sus obligaciones fiscales en los plazos establecidos.

Multas.- Ingresos obtenidos por concepto de sanciones económicas que impone el ayuntamiento a los infractores de leyes y reglamentos vigentes.

Gastos de Ejecución: Ingresos obtenidos por concepto de los gastos que se originen en el aprovechamiento administrativo de ejecución.

Los productos: Son los ingresos que provienen de arrendamientos o productos de la venta de bienes propiedad del municipio.

Por ejemplo:

- "- Enajenación de bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio.
- Arrendamiento y explotación de bienes propiedad de municipio.
- Venta de formas diversas para trámites administrativos.
- Venta de lotes en panteones propiedad del municipio.
- Renta de locales en los mercados propiedad del municipio.

pio.

- Estacionamiento.
- Bienes Mostrencos". (392)

Claramente extendido por el ayuntamiento no posee la facultad legislativa y que los atributos deben de establecerse en una ley, (en sentido formal y material) y corresponden a las legislaturas locales al aprobar las leyes de ingresos municipales.

Como en un gran número de casos, los municipios no cuentan con los recursos necesarios para cubrir sus necesidades de gasto; por lo cual el gobierno federal, por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ha creado una serie de organismos y fondos financieros en apoyo de las haciendas municipales.

De este modo, los apoyos financieros, ya sea a cargo de los ingresos del municipio o con la aportación posterior de los habitantes de la localidad, complementan el presupuesto municipal.

(392.) Martínez Cabañas Gustavo. Op. Cit. Pág. 201.

- "Del Gobierno federal.
- Del gobierno estatal." (393)

Por lo que nace el crédito y el financiamiento de apoyo municipal en el sistema nacional de planeación.

La obligación del Estado para organizar un Sistema de - Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, que fortalezca y dé permanencia y equidad al crecimiento de la economía, mediante las participaciones de los diversos sectores sociales, se contiene en el artículo 26 constitucional.

"ARTICULO 2o.- El Fondo General de Participaciones se - constituirá en el 18.1 de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio.

La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre hidrocarburos y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

No se incluirán en la recaudación federal participable, los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general - (393) Idem, pág. 102.

de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2% en las demás exportaciones; ni tampoco los derechos adicionales o extraordinarios, sobre los hidrocarburos.

El Fondo General de Participación se distribuirá conforme a los siguiente:

I. El 50% del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate.

El número de habitantes se tomará de la última información oficial que hubiera dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, al iniciarse el ejercicio.

II. El 50% restante, en los términos del artículo 3o. de esta Ley.

El Fondo Financiero Complementario se constituye con el 0.50 por ciento de la recaudación federal total y se distribuye entre aquellas entidades que tienen una baja capacidad de recaudación fiscal, es decir, entre los Estados que se ven menos favorecidos por el Fondo General. De este Fondo Financiero Complementario, corresponde también un mínimo del 20 por ciento a los municipios." (394)

(394) Estudios Municipales. No. 1 ene-feb. 1985. Edit. Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. México. 1985. pág. 78.

Para evitar el incumplimiento de los planes, su dispersión, su falta de vinculación con los proyectos de inversión, su falta de oportunidad y las contradicciones entre diversos programas, se establece la jerarquía orgánica del Sistema Nacional de Planeación Democrática a partir de un Plan Nacional de Desarrollo único del cual han de derivar los programas sectoriales de la Administración Pública Federal, fijándose la obligatoriedad en el cumplimiento de éstos para el sector público, la coordinación con las entidades federativas, la concertación e inducción a las acciones de los particulares, vinculando las decisiones generales con las decisiones específicas de inversión, así como su localización en el territorio.

Para integrarse al contexto de las prioridades nacionales, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano define los siguientes objetivos:

- 1) Racionar la distribución en el territorio nacional, de la población y las actividades económicas, buscando su localización en las zonas de mayor potencialidad del país.

- 2) Promover el desarrollo urbano integral y equilibrado de los centros de población.

- 3) Propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades del suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano.

4) Mejorar y preservar el medio ambiente que conforman los asentamientos humanos.

El Sistema Bancario Nacional como instrumento de redistribución igualitaria debe participar en una forma muy amplia e -- ininterrumpida en los organismos y en las tareas de planeación_ financiera dentro de los programas de las dependencias y entida des de los tres niveles del gobierno.

El Consejo Nacional de Financiamiento de Desarrollo cuya -- instalación data del año de 1985, es la materialización de uno - de los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y órgano normativo que en el ámbito municipal proveerá el fortalecimiento de la capacidad financiera de los municipios por la vía de las - inversiones y el crédito.

"Dentro del nuevo marco normativo de la planeación democrá- tica, se ha dado permanencia y carácter institucional a la parti cipación social. En consecuencia, el Gobierno de la República, - en febrero de 1983 dió inicio formal a los trabajos de integra-- ción del Plan y convocó a la sociedad para participar en las ac- tividades de los Foros de Consulta Popular." (395)

Asimismo, este programa hará posible racionalizar y ordenar la canalización de recursos a los Programas Sectoriales corres-- pondientes así como a los planes Estatales y Municipales de Desa rrollo.

(395) Plan Nacional de Desarrollo 1983. 1988. Secretaría de Pro- gramación y Presupuesto. México. 1983. Pág. 24.

Esta vinculación se logra con la formulación de programas operativos Anuales (POA), garantizando la participación de los sectores sociales en el marco de los COPLADES, los COPLADEMUN y dando congruencia mediante la expresión concreta de las prioridades objetivas y metas al Plan y a los Programas Estatales y Municipales.

En este orden de ideas, resultan los siguientes conceptos:

"Créditos.- Son los recursos que obtiene el ayuntamiento - por vía de préstamos, para cubrir los costos de algún servicio público." (396)

En su fase de establecimiento, los servicios públicos municipales requieren de una fuente de desembolso de recursos.

Es de todos conocida la carencia de recursos o por lo menos las dificultades de una solvencia inmediata para cubrir los costos de las obras públicas; por esta razón y para que se consiga llevar a cabo el establecimiento de un servicio público, - el ayuntamiento tiene la opción de buscar recursos financieros complementarios con las instituciones crediticias.

En esos casos se debe solicitar la asesoría de los especialistas del gobierno del Estado en cuestiones de créditos y la - de asesores bancarios que cumplen funciones de extensión e in-

(396) La Administración de los Servicios Municipales. Guía Técnica. Núm. 9. Edit. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1985. Pág. 29.

formación a los municipios.

Los subsidios; es otro tipo de financiamiento de los servicios públicos que complementan su costo real, son los subsidios los cuales de manera general, se identifican como las transferencias que los gobiernos federales y estatal conceden para apoyar la construcción de obras y prestación de servicios públicos en los municipios y que se encuentran comprendidas en el presupuesto de egresos de cada Estado.

"Compete al Consejo Nacional de Financiamiento del Desarrollo en su carácter de órgano de consulta, auxiliar -- al Secretario en la formulación del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo y del Programa Financiero -- Global Anual, así como participar en la evaluación de sus resultados." (397)

En este orden de ideas, tenemos que la Planeación del Desarrollo Municipal, es una actividad de racionalidad administrativa, encaminada a prever y adoptar armónicamente - las actividades con las necesidades básicas de la comunidad.

La planeación del desarrollo municipal es una actividad muy importante que deben realizar los ayuntamientos para prever las necesidades y programar actividades que se desarrollarán (397) Código Fiscal de la Federación, 3a. edición. Edit. Porrúa, México 1985. Art. 154. Pág. 474.

en un futuro próximo así como también para lograr un mejor ---
aprovechamiento de sus recursos.

Los instrumentos para la Planeación Municipal.

- Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal. (COPLADE)
- Convenio Único de Desarrollo. (CUD)
- Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal. ----
(COPLADEMUN)
- Convenio de Coordinación Estado-Municipio.

El COPLADE es un organismo público descentralizado del gobierno estatal, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, y tiene como funciones básicas las siguientes:

- Coordinar las relaciones entre los gobiernos federal, es
tatal y municipal, derivadas de las acciones de planeación.
- Elaborar y actualizar el plan estatal de desarrollo.
- Proponer a los gobiernos federal y estatal programas anuales de inversión para el estado y los municipios.
- Evaluar los programas y acciones concertadas entre la fe

deración y el Estado.

En el marco del sistema nacional de planeación democrática, el plan nacional de desarrollo establece que la vertiente de - coordinación entre la federación y los Estados, se llevará a - cabo a través del Convenio Unico de Desarrollo (CUD).

El CUD constituye un acuerdo de colaboración entre el go-- bierno federal y el de la entidad federativa, por medio del -- cual se concertan compromisos jurídicos, financieros y progra-- máticos, para desarrollar las acciones previstas en los planes y programas de desarrollo.

Este convenio contiene diversos programas, mediante los -- cuales la federación transfiere a Estados y Municipios recur-- sos suficientes para cumplir con los compromisos derivados de los planes y programas de desarrollo, donde se conjunta la --- acción de los tres órdenes de gobierno.

El Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal, el -- COPLADEMUN es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por decreto del eje-- cutivo estatal o ley del Congreso Local a iniciativa del ayuntamiento; encargado de promover y coordinar la formulación, ins--

trumentación y evaluación del plan municipal de desarrollo, en los términos de una adecuada coordinación y conjunción de esfuerzos que para dicho propósito realizan los gobiernos federal y estatal en el municipio.

El Convenio de Coordinación Estado-Municipio, es un convenio celebrado por el gobierno de la entidad federativa con sus respectivos gobiernos municipales, para transferir recursos, - realizar acciones y obras conjuntas en beneficio del desarrollo estatal y municipal.

Así pues, el financiamiento es a cargo del sector público federal, procede de una diversidad de fuentes entre las que -- destacan los recursos tributarios, recursos propios de algunos organismos descentralizados, aportaciones de ciertos organismos asistenciales y evidentemente, de las recuperaciones vía - cuotas y tarifas por los servicios prestados.

Los niveles de gobierno estatal y municipal se allegan recursos para sus programas de desarrollo o, principalmente, de su propio sistema impositivo y de las aportaciones de la Federación, vía los convenios de coordinación fiscal y únicos de - desarrollo.

La comunidad participa en la medida de sus posibilidades con recursos económicos, materiales o mediante su fuerza de trabajo.

Como suplemento a las finanzas tanto federales como estatales y municipales, se recurre a la contratación de créditos, mismos que proceden de diferentes fuentes, entre las que se identifican instrumentos del Sistema Bancario Nacional.

"Administrativamente, los instrumentos creados para llevar recursos al municipio son múltiples, como son los ingresos ordinarios (impuestos y derechos) que reciben el nombre en conjunto de rentas derivadas o de derecho público, así como también los impuestos ordinarios, Derechos extraordinarios, contribuciones, empréstitos." (398)

Todos ellos han actuado bajo una gran variedad de modalidad de financiamiento para dotar de los componentes del desarrollo urbano y de vivienda a la población.

Se tiene por ejemplo que una buena parte de las inver-

(398) Flores Zavala, Ernesto. Obra citada Pág. 363.

siones que se realizan, se hacen con recursos presupuesta-- les asignados a los programas normales de las dependencias federales o bien, a través de los programas de apoyo a los gobiernos locales y de atención a los grupos rurales y marginados.

En muchos casos, se dota a la población de las obras - y servicios correspondientes, empleando básicamente un criterio programático, sin considerar la factibilidad o dificultad para la recuperación de las inversiones.

Por otra parte, se tienen instituciones que proporcionan estos satisfactores bajo un esquema crediticio, que van desde condiciones que implican recuperaciones simbólicas, - para los municipios de menor nivel de desarrollo, hasta --- aquellos con tasas de interés superiores, pero aún preferenciales.

CONCLUSIONES.

Para terminar y a modo de conclusión, quiero exponer - una serie de recomendaciones para mejorar la economía municipal.

La institución municipal puede jugar un papel trascen-

dental en el proceso de desarrollo regional y nacional, para lo cual se proponen las siguientes medidas para mejorar su economía:

1) En una política fiscal sana es fundamental guardar - un equilibrio entre gasto y financiamiento, para ello se deberán tomar en cuenta, quienes van a ser primero los beneficiados de las obras y servicios públicos, de ellos se deben derivar el justo pago por las prestaciones recibidas.

2) El impuesto predial "debe ser considerado pilar de - los recursos hacendarios municipales, ya que la base del impuesto es de fácil localización dentro de cada jurisdicción y los bienes inmuebles urbanos son de valor considerable". -- (399)

Debería ser una obligación para los gobiernos estatales capacitar técnicamente al personal de los municipios para -- que puedan administrar adecuadamente los ingresos.

3) En el campo de los derechos, el cobro por el servi-- cio del agua potable debe de ser lo más equitativo posible, para evitar derroches, y proporcionarlo a las comunidades --

(399) Estudios Municipales. Financiamiento y Servicios Públicos Municipales. Centro de Estudios Municipales Secretaría de Gobernación. México, 1986. pág. 43

que aún carecen de él.

Los ingresos por el servicio del agua potable y el impuesto predial pueden ser las dos grandes fuentes de ingresos de los municipios.

4) Las contribuciones especiales de mejoras pueden ser fuentes adecuadas para allegarse fondos para la construcción de obras públicas.

Para que este tipo de contribuciones sea equitativo deberá cobrarse a los individuos la parte proporcional del beneficio a que haya dado lugar la construcción de la obra pública.

5) "Las autoridades del gobierno Federal, Estatal y Municipal, deben reconocer que las participaciones no son un subsidio denigrante, ni una concesión graciosa o voluntaria, sino que forman parte del Sistema Fiscal Nacional. Esta propuesta va encaminada a que el Congreso de la Unión revise el monto de participaciones federales en los impuestos que les corresponden a los municipios." (100)

6) Es indispensable que las entidades federativas reali
(100) Idem.

cen convenios con estado y municipio, que funcionen como el Convenio Unico de Desarrollo (CUD), donde la finalidad es - proporcionar ingresos extraordinarios a los municipios por parte del gobierno estatal, para financiar obras de desarrollo urbano que requiera con prioridad el municipio adscrito en dicho convenio.

7) El problema principal de cualquier gobierno es el - presupuesto sin duda alguna, con la aplicación correcta de las reformas al artículo 115 Constitucional, los ingresos - de los municipios crecerán.

C A P I T U L O V I I I
LA HACIENDA MUNICIPAL EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL
DE 1983.

"EL MUNDO ACTUAL SE DEBATE BUSCANDO FORMULAS POLITICO-SOCIALES DE CONVIVENCIA; MEXICO ENCONTRO DICHAS FORMULAS ANTES DE 1917, Y EN 1917 LAS HIZO LEY SUPREMA DEL PAIS. NOSOTROS, PUES, NO TENEMOS MAS QUE TENER POR -- GUIA LA CONSTITUCION, POR CONSIGNA DE LA PATRIA, CUM-- PLIRLA; Y NUESTRA CONDUCTA DE CIUDADANOS, MEJORARLA -- CONSTANTEMENTE" (*)

(*) Presidente Adolfo Ruíz Cortines. 1o. de diciembre de 1952. El - Pensamiento de la Revolución Mexicana a través de sus estadis-- tas (1909-1963). Partido Revolucionario Institucional. México - 1963. Pág. 37.

CAPITULO VIII. LA HACIENDA MUNICIPAL EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1983.

8.1. Antecedentes.

A partir del constituyente del 17 quedó flotando la -- idea de la autonomía en la Hacienda Municipal, y aunque --- se hicieron sucesivas reformas, ninguna de ellas capturaba_ el verdadero espíritu del Municipio Libre y poco a poco el artículo 115 constitucional fue deformándose y haciéndose - paulatinamente un ininteligible amasijo de ideas aisladas.

En 1982, recién comenzado su régimen, el Presidente - Miguel de la Madrid lanzó una iniciativa de reforma sustan cial al artículo con el fin de dar impulso definitivo al - Municipio, forjando la idea original del Primer Jefe del -- Ejército Constitucionalista de manera precisa y meticulosa.

"Por lo que toca a la cuestión hacendaria, el nuevo tex to constitucional tiene importantes innovaciones que, en -- esencia, radican en reconocer y fortalecer lo que, doctri-- nalmente, se ha calificado como autonomía financiera municij pal" (400).

(400) Azuela Güitrón, Mariano, y otros. La Reforma Municipal en la Constitución. Edit. Porrúa, México 1986. Pág.155.

Aunque no todos sostienen tan vehemente esa tesis, sino que más bien la simplifican, "la actividad financiera o hacendaria de los municipios se puede reducir, en forma general, a recaudar los ingresos derivados de los bienes a los que les pertenezcan, de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas locales aprueben a su favor, de las participaciones federales y de los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo y a derogarlos de acuerdo con los presupuestos de egresos que anulamente aprueben los ayuntamientos" (401).

En su exposición de motivos, el Lic. De la Madrid se refería así a la situación del municipio: "La centralización ha arrebatado al Municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional: indudablemente ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal. No requerimos de una nueva Institución, tenemos la del Municipio". (402)

También encontramos un retrato en la narración que nos hace Don Moisés Ochoa Campos: "La enorme descompensación

(401) De la Garza, Francisco. Derecho Financiero Mexicano, citado por INAP, Manual de Hacienda Pública Municipal, Op. Cit. Pág. 13.

(402) LII Legislatura. Proceso Legislativo de la Iniciativa presidencial de reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución Política de los E.U.M. Colección Documentos. México, 1983. Pág. 8.

que existe en la percepción de los ingresos fiscales de los Estados Unidos Mexicanos, es la causa directa de la penuria municipal y ella es motivo de que, para la ejecución de las obras y servicios indispensables, los municipios tengan que recurrir de continuo al auxilio de los estados y de la Federación, estableciéndose una dependencia económica tan nefasta como lo pudo ser la política." (403)

Mientras el maestro Margáin Manautou hace la siguiente reflexión "Salvo verdaderas excepciones los Municipios viven en franca bancarrota económica, sus necesidades crecen en -- proporción geométrica, mientras que sus ingresos lo hacen en proporción aritmética." (404)

Y sigue De la Madrid en su exposición de motivos: "La libertad municipal, conquista revolucionaria, había venido quedando rezagada en relación con las otras dos grandes conquistas de la revolución en materia agraria y laboral, pero el proceso de cambio y la voluntad nacional requieren la actualización y ajustes necesarios a la Constitución para que el Municipio recupere y adquiera las notas políticas y económicas que deban corresponderle como primer nivel de gobier

(403) Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. citado por Azuela Güitrón, op. cit. pág. 166.

(404) Margáin Manautou, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. Edit. Porrúa. México 1981, pág. 263.

no de manera tal que superando el centralismo los ciudadanos se reencuentren con sus municipios." (405)

"La reforma que se comenta no fue expresión de una simple inquietud personal del autor de la iniciativa, ni tampoco de un reducido grupo de colaboradores. La intención manifiesta del Constituyente de Querétaro, que se trató de reflejar en la fracción II del artículo 115 se vió frustrada como lo demuestran los hechos, lo reafirman unánimemente los que han estudiado el tema y lo corroboran diversas tentativas de atenuar la disminución financiera de los municipios que, transitoriamente, se tuvieron que poner en práctica." (406)

Conclusiones.

Como hemos visto era absolutamente imperativo trabajar en la reforma municipal. Teniendo en cuenta que en la práctica real existen amplios márgenes de interpretación y aplicación de los principios legislativos, el aspecto del municipio habíase tornado difícil e inefectivo, la vaguedad del

(405) LII. Legislatura, "El Proceso...", Op. Cit. pág. 11.
 (406) Azuela Gúitrón, Mariano. Op. Cit. Pág. 162.

texto constitucional parecía instituirse como el elemento - de perdición.

No obstante, estos antecedentes fueron bien interpretados por el presidente De la Madrid y en el siguiente título trataremos lo relativo a cómo se plasmaron las deficiencias mencionadas, en el texto constitucional.

8.2. El Proceso de la Reforma Municipal.

El Doctor Acosta Romero menciona a propósito de la nueva legislación que: "Anteriormente los ingresos que correspondían a los Municipios no estaban precisados en la Constitución General, dejando a las Legislaturas de los Estados el determinar cuáles eran esos ingresos. Afortunadamente, las recientes reformas del Artículo 115 constitucional que recogen inquietudes académicas y políticas muy antiguas, constituyen un verdadero avance, puesto que por virtud de ellas se establece claramente cuáles son los -- bienes, contribuciones y otros ingresos que constituyen la hacienda municipal." (407)

(407) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, México 1986, pág. 385.

"Han transcurrido diez años de haber sido promulgado el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, poco menos de la mitad en que se pensaba alcanzar este escenario y el patrón de -- distribución espacial dista mucho de haber sido corregido, para no hablar de los problemas urbano-regionales. En efecto, el primer rango, que hace alusión a la zona metropolitana de la ciudad de México, principal centro de control, ya ha alcanzado en 1988 poco más de los 18 millones de habitantes." (408)

La exposición de motivos nos da interesantes conceptos - sobre la Hacienda, "Consignamos en la Fracción IV de la iniciativa, en primer término como concepto originario del artículo 115 la libre administración de su hacienda por parte de los Municipios, pero por otra parte, en una fórmula de des-- centralización de correcta redistribución de competencias en materia fiscal, estimamos conveniente asignar a las comunidades municipales los impuestos a contribuciones, inclusive -- con tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado, mejora y las que tengan por - base el cambio de valor de los inmuebles, previendo en casos de carencia de capacidad para la recaudación de tales contribuciones que -

(408) Garza, Gustavo. Una Década de Planeación Urbano-Regional en México. 1978-1988. Edit. El Colegio de México. 1989. Pág. 85.

los Municipios podrán celebrar convenios con los Estados para que -- estos se hagan cargo de algunas de las funciones relaciona-- das con la mencionada administración contributiva.

Se atribuyen igualmente a los Municipios los rendimien-- tos de sus bienes propios, así como de las otras contribu-- ciones y los otros ingresos que las Legislaturas establez-- can a su favor, y fundamentalmente también los ingresos pro-- venientes de la prestación de los servicios públicos a su -- cargo.

Por último, en esta área hacendaria, se elevó a la ca-- tegoría de rango constitucional el derecho de los Municipios a recibir las participaciones federales que en su caso se -- les asignen, disponiéndose la obligación de las Legislatu-- ras locales de establecer anualmente las bases, montos, y -- plazos con arreglo a los cuales la Federación debe cubrir -- a los Municipios dichas participaciones.

Como una disposición importante para la seguridad de -- los ingresos municipales se consigna la obligación del pago de sus contribuciones para toda persona, física o moral o -- instituciones oficiales o privadas, sin exenciones o subsi-- dios, evitando de esta manera a nivel constitucional las prácg

ticas de exentar a diversas personas o empresas del sector público, de estas contribuciones que son substanciales para la vida de los Municipios.

Sin embargo, por imperativas razones de orden público, que por sí solas se explican, se exceptuó de estas reglas - a los bienes del dominio público de la Federación, Estados y Municipios.

Además, como consecuencia lógica del principio de la libre administración de la hacienda municipal, se propone - que los presupuestos de egresos de los Municipios deban ser aprobados sólo por los ayuntamientos con base en los ingresos que se les hubiesen autorizado."(409)

"El nuevo texto de la fracción cuarta del precepto constitucional que nos ocupa, consignó, por fin, dicha esfera -- económica mínima, al hacer seguir a la ya clásica expresión: 'Los municipios administrarán libremente su hacienda', un se ñalamiento preciso de las varias fuentes de ingresos que corresponden de manera exclusiva a los ayuntamientos, así señalan:

(409) LII Legislatura, "Proceso Legislativo..." Op. Cit. pág.15.

- a) El rendimiento de los bienes que les pertenezcan.
- b) Las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.
- c) Las participaciones federales que les correspondan con arreglo a la Ley.
- d) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo" (410)

"Por último la fracción alude a un señalamiento más en materia fiscal, el de que si a las Legislaturas de los Estados corresponde aprobar las leyes de ingresos de los Municipios, y revisar sus cuentas públicas, serán los propios Ayuntamientos los encargados de aprobar sus presupuestos de egresos con base en sus ingresos disponibles." (411)

"En nuestro sistema federal, la aprobación del presupuesto de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, son facultad exclusiva de la Cámara de (410) Sayeg Helú, Jorge. La Reforma Municipal de la Constitución. op. cit. pág. 33.

(411) Idem.

Diputados, como homenaje al pueblo de México, pues la Cámara de Diputados es su representante más auténticamente popular, y el reflejo de este principio, exigía que los presupuestos de egresos fuesen aprobados por los ayuntamientos." (412)

"La aprobación del presupuesto de egresos es decisión financiera de primera magnitud; implica profundos conocimientos de las necesidades de la población que se gobierna, es base para asumir la responsabilidad por el resultado, consistente en satisfacer las necesidades básicas de los gobernados; y es compromiso de lealtad, eficacia y honestidad en la aplicación de los recursos comunes." (413)

En la discusión del proyecto, la fracción izquierdista - de la Cámara de Diputados se manifestó en contra del proyecto principalmente porque contenía 2 fracciones (La IX y X, actualmente derogadas) que regulaban lo referente a las relaciones con los trabajadores municipales, dejando a las Legislaturas locales reglamentar, de acuerdo a las leyes federales, -- las relaciones laborales Municipio-Burócrata; fracciones que,

(412) Rocha Díaz, Salvador. Municipio Libre: autonomía fiscal y democracia, citado por Sayeg Helú, op. cit. pág. 34.

(413) Idem.

a juicio del representante del PSUM, Raúl Rea Carvajal, eran antidemocráticas y lesionaban al trabajador.

El PPS, tradicionalmente adicto al régimen, opuso una - resistencia débil y vaga, su representante, el Dip. Alfredo Reyes Contreras declaró; que dicha reforma restringía aún -- más las facultades y el ámbito municipal y en lo referente - a la hacienda adujo: los municipios administraran libremente su hacienda, que se formará con las contribuciones que señalen las legislaturas.

Por su parte el PAN y el PDM se sumaron a la fracción - priísta y prácticamente no pusieron objeción alguna, así como el PST.

Tras la discusión, la fracción IV del 115 constitucio-- nal fue aprobada sin modificaciones quedando como sigue:

"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:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación,

traslación y mejora así como las que tengan por bases el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas - por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones. (414)

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de

(414) Instituto de Investigaciones Jurídicas Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Consultada Edit. UNAM. México, 1985. pp. 277-278.

ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas, los presupuestos de egresos serán aprobados por los -- ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles." (415)

En el artículo publicado en la Revista de Estudios Municipales, el exsubsecretario de Gobernación, Fernando Pérez Correa se refiere a nuestro tema en los siguientes términos: "Es una reforma económica porque asigna a los municipios el conjunto de recursos necesarios para conferirles lo que Jara llamaba la libertad económica; los impuestos inmobiliarios, las participaciones federales correspondientes, los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos, etc."

8.3. La Hacienda Municipal a partir de la Reforma

"De lo hasta aquí expuesto se advierte con nitidez que a partir de la reforma al artículo 115 de la Constitución -- se producen transformaciones sustanciales en la situación -- financiera de los municipios". (416)

Pero no todo es euforia, de nueva cuenta el maestro --

(415) Pérez Correa, Fernando. Nuevas Bases Constitucionales del Federalismo Mexicano; Revista Estudios Municipales. Centro Nacional de Estudios Municipales. México, 1986, pág. 20.

(416) Azuela Guitrón, Mariano. Op. Cit. pág. 171.

Margáin Manautou nos mueve a la reflexión: "Lo anterior ha favorecido a los Municipios importantes, no así a los pequeños quienes han visto la resistencia de la administración paraestatal federal para pagar el impuesto predial, - debido a que el penúltimo párrafo de la fracción IV establece que sólo los bienes del dominio público de la Federación, Estados y de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones." (417)

Analizemos qué ha pasado de 1983 a la fecha, de las -- observaciones que hace Azuela Güitrón:

"Contribuciones a la Propiedad Inmobiliaria. Las dos fuentes más importantes dentro de este renglón están constituidas por el impuesto predial y por el de trasiación de dominio de bienes inmuebles.

Al transmitírsele a los municipios estas contribuciones se da un paso importante en la distribución de competencia en materia impositiva y se reconoce la importancia de la territorialidad en materia fiscal, que hace que los ingresos beneficien a la localidad en la que se encuentran los predios". (418)

(417) Margáin Manautou, Emilio, Op. Cit. Pág. 264.

(418) Azuela Güitrón, Op. Cit. Pág. 175.

"En cuanto al impuesto de traslación de dominio de bienes inmuebles Carmen Beyer de Roalandini y María Jesús de Miguel expresan: el programa prioritario de vivienda reflejado en la política tributaria del Gobierno Federal que apoya la adquisición de inmuebles que realizan las clases populares, de clase media, así como los programas de construcción de unidades habitacionales de interés social dio origen a la instrumentación de la coordinación en adquisición de inmuebles." (419)

"Sobre las contribuciones que no se mencionan no se debe perder de vista, que su administración no es sencilla y que dentro de la variada gama de los municipios mexicanos no cuentan con elementos para afrontar con éxito. Incluso la experiencia demuestra que resultaría incosteable." (420)

De ahí el hecho de que el artículo mencione la realización de convenios que permitan a los Municipios manejar los impuestos inmobiliarios mediante un pago hecho a la gubernatura de la entidad.

"Se establece qué, un mecanismo de auxilio para los --

(419) Ibidem, pág. 177.

(420) Ibidem, pág. 177.

municipios que carecen de capacidad para la gestión administrativa por medio de convenios con sus respectivos Estados, los cuales, interpretando el espíritu de la Ley Fundamental, deberán ser por el tiempo que fuera preciso esta colaboración (421). Como se ve, se trata sólo de un apoyo transitorio, pues la tendencia debe ser que el Municipio afronte directamente su responsabilidad a la brevedad posible.

La expansión de las ciudades, el crecimiento demográfico y sus consecuentes necesidades a satisfacer, han determinado que no sea exclusivamente al alcalde, quien desempeña las tareas administrativas, por la innegable imposibilidad material y por razones de orden práctico, la presidencia cuenta con una organización administrativa interna, cuyos quehaceres se diversifican de acuerdo a ramos concretos. "En síntesis, la función legislativa municipal se desarrolla por la Legislatura local y por el Ayuntamiento, con base en el artículo 115, fracción II, segundo párrafo y fracción V, última parte, su producción recibe diversos nombres como son los de: leyes, ordenanzas, bandos y reglamentos, que tienen vigencia en el área territorial del Municipio y su importancia -- es de primer orden, pues regula todo el ejercicio de la competencia municipal". (422)

La importante actividad que corresponde a la función administrativa es encauzada por el Derecho Administrativo que forma el conjunto de normas que rigen a la administración pública, a los servicios públicos y demás actividades relacionadas con dicha función.

(421) Rendón Huerta, Teresita. Derecho Municipal. Edit. Porrúa, - México, 1985, pág. 286.

(422) Azuela Guitrón. Ibidem, pág. 177.

El Derecho Municipal tiene relación estrecha con otras -- disciplinas; tales como el Urbanismo -en cuanto a la zonificación, usos del suelo, construcción y entorno urbano-, la Administración -en lo referente a planeación, organización, integración, dirección y control en su estructura administrativa interna-, el Derecho Financiero -en lo que toca al establecimiento, recaudación y aplicación de los ingresos que conforman el erario público municipal-, el Derecho Constitucional -porque en él encuentra las principales bases a las que debe circunscribirse-, el Derecho Administrativo -dado que es la fuente de la que ha ido conformando sus fundamentos-, la Teoría Política -tomando en consideración la posibilidad de analogar los principios aplicables al Estado en el ámbito comunal-, la Filosofía del Derecho -partiendo de lo imprescindible que resulta -- en la determinación de los fines y valores a los que debe aspirar la comunidad vecinal-, la Historia -ya que debe conocerse a través de un itinerario temporal-, la Estadística y la Informática -para lograr el conocimiento y la ordenación de cifras y datos que atañen a las cuestiones demográficas, administrativas y financieras-, y tiene también relación con otras áreas del saber, que nos permiten conocer con mayor exactitud el Municipio. (423)

La Constitución coloca al municipio libre en la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados. (424) Responde el municipio a la idea de una organización comunitaria, con gobierno autónomo que nace por mandato de la Constitución, expresado en el artículo 115. - Conforme a esta base jurídica suprema, el sistema jurídico municipal se crea por el cuerpo legislativo de los Estados, sin que los municipios puedan dictar sus propias leyes. (425)

(423) Rendón Huerta Barrera, Teresita. *Ibidem*. Pág. 11.

(424) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. El Municipio. - Edit. Porrúa, México, 1987, pág. 143.

(425) Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I-O. El Municipio. Edit. UNAM. Porrúa, México, 1989, Pág. 2166.

Dentro de las facultades que esta constitución le otorga al Congreso, se establece en la fracción XIX, facultad para fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos.

Aspecto Jurídico.

La instauración jurídica para la administración de las contribuciones señaladas en la fracción IV del artículo 115, implicó dos tipos de acciones: uno general para todas las entidades del país, consistentes en la adecuación de las legislaciones estatal y municipal para adoptar el postulado constitucional y, el otro, relacionado con la mecánica que cada entidad federativa adoptaría para hacer efectiva la descentralización de funciones y atribuciones señaladas en el artículo 115, la cual asumió dos formas: la celebración de convenios de coordinación municipio-estado, o la delegación total al municipio de las funciones y atribuciones en cuestión.

"En el ámbito municipal fue necesario incluir dentro de la legislación fiscal municipal, la normatividad de dichas contribuciones, principalmente en las leyes de hacienda - - -

y de ingresos. También se plantearon formas en las leyes orgánicas a fin de comprender dentro de su fundamentación, las nuevas contribuciones que el artículo 115 señala al municipio". (426)

Posibilidad de conflicto entre el Municipio y el Estado.

"Examinadas las principales disposiciones financieras - del artículo 115 constitucional observa que las posibilidades del conflicto pueden suscitarse por las causas siguientes:

a) Incumplimiento total o parcial por parte de la legislatura en el establecimiento de las contribuciones fiscales exclusivas de los municipios:

b) Omisión por la legislatura en el establecimiento de las bases, montos y plazos anuales para la distribución y - pago de las participaciones federales entre los municipios de un estado;

c) Incumplimiento en la entrega efectiva de participa-

(426) Varzosa Escobedo, José Antonio. Problema Fiscal de la Reforma - Municipal. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas N.º 2 UNAM. México, 1986, pág. 650.

ciones federales, y

d) Establecimiento de limitaciones respecto de contribuciones municipales exclusivas u otorgamiento de exenciones o subsidios en dichas materias.

"De conformidad con el principio de colaboración entre órganos públicos que estructuran nuestra Constitución, se prevé 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, representando uno de los puntos de mayor trascendencia de toda la reforma.

Así pues, se establece que los ingresos que tendrán -- los municipios se integrarán con los rendimientos de sus bienes y de las contribuciones de otros ingresos que las legislaturas locales establezcan, pero en todo caso percibirán -- todo lo relacionado con el impuesto predial, las participaciones federales, y los ingresos por la prestación de los --

servicios públicos a su cargo. Respecto al impuesto predial, se establece que los municipios podrán celebrar convenios -- con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las labores relativas a la administración de esas contribuciones".

(427)

Es de saberse, que han existido reformas hechas al art. 115 Constitucional, tratando de fomentar el Municipio Libre, que en esencia establece que el cobro de los impuestos prediales ejidales pasaba a ser un impuesto de la competencia - de los Municipios.

"En concordancia con esa reforma, las legislaciones estatales modificaron sus ordenamientos tributarios, para hacer el impuesto predial uno de esfera municipal, y así el Estado de Sonora, en su Ley de Hacienda Municipal, en vigor a partir del primero de enero de 1984, establece en su art. 51 -- como impuesto municipal el impuesto predial. El artículo segundo transitorio de la citada Ley de Hacienda Municipal derogó la aplicación de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora, relativas al Impuesto Predial, lo que es lógico puesto - que pasaba a ser un gravamen municipal, pero inexplicable--

(427) Instituto de Investigaciones Jurídicas. El Sistema Presidencial Mexicano. UNAM, México, 1988, Pág. 143.

mente, dejó en vigor el artículo 9 fracción II, inciso A); y 10 Fracción V de dicha Ley". (428).

Como apoyo al rubro anterior, mencionaremos algunas Tesis que se citan en el Proyecto de Revisión en Amparo, las cuales son las siguientes:

"REVISION EN AMPARO".

Jurisprudencia número doscientos cincuenta y uno, página cuatrocientos veintisiete de la octava parte del apéndice al Semanario Judicial de la Federación de mil novecientos -- ochenta y cinco.

"IMPUESTOS, PRINCIPIOS DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, -- CONSAGRA LA CONSTITUCION FEDERAL."

Jurisprudencia número cincuenta y cuatro, página ciento cinco a ciento siete de la primera parte del apéndice al Semanario Judicial de la Federación de mil novecientos ochenta y cinco.

(428) Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo en Revisión: 2144/88 Alfredo Castellanos Tapia.

"IMPUESTOS. SISTEMA CONSTITUCIONAL REFERIDO A LA MATERIA FISCAL. COMPETENCIA ENTRE LA FEDERACION Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA DECRETARLOS. "

Jurisprudencia número cincuenta y seis, página ciento diez de la primera parte del apéndice del Semanario Judicial de la Federación de mil novecientos ochenta y cinco.

"FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA."

Jurisprudencia número treinta y seis, páginas setenta y tres y setenta y cuatro de la primera parte del apéndice al Semanario Judicial de la Federación de mil novecientos ochenta y cinco.

"CONCEPTOS DE VIOLACION. CUANDO SU ESTUDIO ES INNECESARIO."

Jurisprudencia número ciento seis, página ciento sesenta y siete de la octava parte del apéndice al Semanario Judicial de la Federación de mil novecientos ochenta y cinco.

De estos conceptos, sólo el primero podría dar lugar a que los particulares impugnaran por la vía del amparo la in-

vasión de un campo municipal exclusivo.

"Sólo en ese supuesto se podría exitar a la jurisdicción constitucional. En las otras situaciones no habría -- esa posibilidad de examen e inclusive denotan la ausencia_ para asegurar el cumplimiento de las disposiciones reformadas." (429)

Las participaciones Federales.

"El mayor ingreso de los municipios se encuentra cons~~tituido~~ tituido por este concepto. Se considera por los especialis~~tas~~ tas que alrededor del 90% de los ingresos de la mayor parte de los municipios tiene este origen. "En análisis Cons~~titucional~~ titucional, el principal concepto de ingreso de los municipios no dependen de su voluntad o decisión propia, sino --- que está sujeto, en primer término, a la decisión del legis~~lador~~ lador federal que a través de la Ley de Coordinación Fiscal del país, fija los porcentajes a distribuir del total de la recaudación federal por impuestos y derechos sobre explotación de hidrocarburos y minería entre los estados y la parte que corresponde a todos los municipios del país." (430)

(429) Carballo Balvanera, Luis. El Control Constitucional de la Potestad Fiscal. Revista de Estudios Municipales, - Op. cit. pag. 52.

(430) Azuela Gúitrón, Mariano, Op. Cit. Pág. 178.

"El ingreso cuantitativamente mayor y que representa - una proporción cercana al 80% respecto del total de él, son las participaciones federales, producto de la descentraliza- ción financiera nacional."(431)

El monto de las participaciones se encuentra regulado por la Ley Federal de Coordinación Fiscal. "La coordinación fiscal creó para fortalecer las haciendas locales, un sis- tema de participaciones a partir de 1980, con un esquema di- versos del que se venía manejando, esto es, con una idea de compartir con los Estados y municipios el rendimiento total de la recaudación federal proveniente de impuestos y de los derechos sobre extracción de hidrocarburos y de minería, a cambio de que las entidades autoestablecieran límites a su facultad legislativa en materia tributaria, ya fuera que se derogaran o suspendieran aquéllos gravámenes en que había - múltiple tributación interna en el país; fundamentalmente - aquellos referentes al comercio, la industria, la agricul- tura y la ganadería; para tales efectos, se suscribieron -- convenios de adhesión y diversos anexos en la materia que - necesariamente, fueron motivo de aprobación por parte de -- las legislaturas locales.

(431) Hoyo d'Addona, Roberto. La Hacienda Pública Municipal. Revista de Estudios Municipales, Op. Cit. pp. 25-26.

En otras palabras, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal reconoce que frente al ideal de una autonomía financiera, en menor medida, de autonomía tributaria, lo importante para el municipio es tener una autarquía económica." (432)

En él se establecen tres clases de participaciones de los municipios:

"A) El 20% como mínimo que deben recibir de las participaciones a los estados a través de los Fondos General y Financiero Complementario;

B) Los ingresos que se distribuyen exclusivamente entre los municipios y que derivan del Fondo Municipal que se forma de la recaudación de un derecho adicional sobre la extracción de hidrocarburos; y

C) Las participaciones adicionales al comercio exterior. Estos recursos se distribuyen de acuerdo con la voluntad del legislador local", (433)

(432) Beyer de Roalandini, Carmen F., La Legislación Hacendaria Municipal y la Coordinación Fiscal. Estudios Municipales. CNEM. Ene-Feb. 1984, México, pág. 24.

(433) Azuela Güitrón, Mariano, Op. Cit. Pág. 654.

"Otro de los aspectos relevantes de la reforma al artículo 115, en materia fiscal municipal, se refiere al establecimiento de una disposición protectora de los ingresos municipales, en el sentido de impedir a las leyes federales y locales para establecer exenciones o subsidios respecto de las contribuciones sobre los inmuebles establecidos en el inciso c) del mismo precepto". (434)

"Por otra parte, en la misma fracción IV del artículo 115 se estableció una excepción a la disposición protectora de los ingresos municipales al señalarse que sólo los bienes de dominio pública de la Federación, estados y municipios, podrán eximirse del pago de los ingresos mencionados, salvoguardando así la posibilidad de que el propio estado fuera considerado sujeto de las mismas." (435)

"En los términos de los artículos 2o., fracción V, y 34, fracción VI, de la Ley General de Bienes Nacionales, son bienes de dominio público 'Los inmuebles que constituyen el patrimonio de los organismos públicos de carácter federal, - directamente utilizados para la prestación de sus servicios'.

(434) Zarzosa Escobedo, José Antonio, Op. Cit. pág. 654.

(435) Ibidem, pág. 655.

De lo anterior se desprende que organismos como PEMEX, CFE e IMSS, no pagan algunos impuestos importantes a los municipios, lo cual entraña, a mi juicio, una contradicción en la reforma, toda vez que, por un lado, se pretende fortalecer financieramente al municipio y, por otro, le sustraen ingresos importantes para su desarrollo.

Ejemplos de lo anterior, los tenemos en los Estados -- de Campeche y Tabasco, donde el auge petrolero mermó los -- recursos municipales, ya que el ayuntamiento funge como prestador de servicios, sin recibir contraprestación por los -- mismos." (436)

Resumiendo "esta excepción ha tergiversado el objetivo primordial de fortalecer económicamente a los municipios, -- debido a que la práctica de exentar a diversas personas o -- empresas del sector público persiste aún ya no por la costumbre, sino porque no ha sido posible precisar o delimitar el alcance y la conceptualización de los bienes efectos a -- la caracterización de dominio público federal, estatal o municipal." (437).

(436) Sepúlveda Amor, Alejandro, Reforma Fiscal Municipal, Estudios Municipales, Op. Cit. Pág. 64.

(437) Idem.

Las facultades otorgadas al Municipio, estipuladas en las reformas de 1983, promulgadas por el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, han sido de gran trascendencia dentro del ámbito del pago de contribuciones prediales, puesto que de estas reformas se afirma más la soberanía de los Municipios.

La aplicación de estas reformas han venido suscitando ciertos conflictos, que en los casos donde el Estado cobra el impuesto predial ejidal, debiendo ser cobrado por el Municipio respectivo, a pesar de ello, todavía se señala que organismos como PEMEX, CFE e IMSS, no paguen algunos impuestos importantes para el Municipio, lo cual tiene como consecuencia, el lento desarrollo económico del mismo.

8.4. Problemática actual.

Analizaremos primero la problemática administrativa, - atendiendo lo que el Doctor Acosta Romero nos dice al respecto:

"Primero la debilidad de la administración de las finanzas municipales tiene su origen en la dependencia política establecida anteriormente en nuestra Constitución, y deriva del hecho de que los municipios no tiene específicamente señaladas sus fuentes de ingresos fiscales, situación -- que trae consigo una distribución desigual de las participaciones de la Federación, de los estados y los municipios, - además de la falta de ingresos propios como ya lo he ----

mos apuntado en otro lugar de este trabajo.

Segundo, la deficiente organización administrativa -- provoca una centralización de los recursos en la cabecera municipal.

Tercero, la deficiente organización de los servicios públicos (que trataremos en el siguiente capítulo) tiene - distintas implicaciones como: retraso en la prestación de los servicios públicos; escasez de recursos propios; insuficiente apoyo financiero estatal ineficaz, seguida por -- los gobiernos federal y estatal en cuanto a la dotación de servicios públicos; desigual asignación de recursos y desigual densidad de población.

Cuarto, la existencia de pequeños municipios, conocida también como pulverización municipal, provoca que haya una dispersión de gastos gubernamentales, elevación de los costos de la administración municipal y deficiencia en la planeación de progamas." (438)

El autor citado menciona una quinta problemática, referente a la deficiencia por falta de legislación apropiada_

(438) Acosta Romero, Miguel. Estructura Administrativa Municipal, Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. No. 2, UNAM. México, 1986, pág. 730.

(leyes orgánicas municipales). Sin embargo consideramos que dichas observaciones son un tanto impropias, dada la evolución que hasta nuestros días ha tenido la legislación estatal (en toda la República) en ese renglón.

"La problemática corresponde a una naturaleza en principio extra-fiscal, relativa a otro campo del derecho Administrativo: el derecho patrimonial del estado. La indefinición y ambigüedades de algunos aspectos del derecho público patrimonial inciden colateralmente en repercusiones fiscales, al conectarse este campo con el régimen hacendario municipal por lo dispuesto en el penúltimo párrafo de la fracción IV del artículo 115 en lo relativo a la exención de los bienes de dominio público de la Federación, estados y municipios.

Por tanto, las alternativas de solución deben procurar no afectar la estructura y objetivos propios que dentro de su campo persigue el derecho público patrimonial, - ni, consecuentemente, las funciones u objetivos de las dependencias públicas a las que corresponde su administración, o que al menos afecten, en la menor medida posible, el funcionamiento del sistema de control patrimonial." (439)

"El panorama observado en nuestra realidad se mueve - entre signos positivos, afortunadamente los más frecuentes y abundantes, y ciertas muestras que producen inquietud. - Por una parte se observan municipios que han elaborado sus propios manuales de procedimiento, que cuentan con equipo de procesamiento electrónico, que capacitan a su personal, que ha logrado puntualidad y claridad en la entrega de participaciones, que manejan sistemas de financiamiento que - les permiten ampliar sus recursos, que tienen estrategias de fiscalización capacitando a sus inspectores y auditores, que elaboran técnicamente sus presupuestos, que cobran directamente el impuesto predial, que se han ingeniado en -- formar empresas municipales que obtiene utilidades, logran do, como culminación, notables incrementos en sus recursos, año con año.

Por otra parte se observan municipios pobres, olvidados, una gran brecha entre estos y los ricos, pérdida de poder político como efecto de la coordinación, fugas al pasar los recursos de la Federación al Municipio a través del Estado, tardanza en la entrega de participaciones y de la -- recaudación de impuesto predial cuando, por convenio, la -- realiza el Estado, falta de presupuesto anual, infraestructura administrativa deficiente, continuación en el empleo_

de formas anacrónicas de trabajo, resistencia a romper con la práctica de dependencia de la Federación y de los estados". (440)

"Agudiza la situación económica de los Municipios la mala administración de los recursos o la sustracción de -- los mismos en beneficio de sus funcionarios, pues los habitantes se niegan a colaborar con aportaciones mayores a -- las que las leyes les obligan, peleándose, inclusive, toda gestión tendiente al aumento de los gravámenes o precios -- existentes." (441)

"El desequilibrio en la distribución de los ingresos - y los egresos se traduce a la vez en una desequilibrada estructura administrativa y en una cierta incapacidad de atender los requerimientos administrativos a nivel municipal. - Existen municipios como Los Cabos en Baja California Sur, - Isla Mujeres en Quintana Roo y San Felipe de Jesús en Sonora que en 1982 contaban con un empleado municipal por cada 68, 60 y 46 habitantes, respectivamente; mientras que hay otros municipios como Manzanillo en Colima, Chilpancingo en Guerraro, Celaya en Guanajuato e Infante en San Luis Potosí que -

(440) Azuela Güitrón, Mariano, Op. Cit. pág. 187.

(441) Margáin Manautou, Emilio, op. cit. pág. 263.

en ese mismo año contaban con un empleado municipal por cada 476, 596, 407, y 345 habitantes, respectivamente. Los extremos están Monclova (Coahuila), C. Albino Corso (Chiapas) y Cárdenas (Tabasco) con 2,788, 2,247 y 2,035 habitantes - por cada empleado municipal, respectivamente." (442)

Brevemente hemos expuesto los aspectos más destacados de la problemática actual del municipio: La mala administración, la falta de recursos y el desequilibrio regional. Aunque la problemática en sí abarca muchos más campos y ejemplos creemos que con lo expuesto es suficiente para tener una visión general, ya que de otro modo, el excesivo detalle nos alejaría de nuestra idea principal.

"El fortalecimiento del Municipio en México se ubica -- dentro de la política gubernamental de fortalecimiento del federalismo para vigorizar la capacidad administrativa, financiera, económica y política del municipio." (443)

Dentro del catálogo de los ingresos municipales, los impuestos constituyen el concepto más importante.

- (442) Velázquez Carranza, Yolanda. La Hacienda Municipal. Revista de Estudios Municipales, op. cit. pág. 74.
- (443) Instituto de Administración Pública de Nuevo León, A.C. Teoría y Praxis Administrativa. Administración Municipal de México y España. Nuevo León, México, 1990. Pág. 103.

Debemos recordar que el corazón de la reforma al artículo 115 constitucional, es devolver la soberanía fiscal al municipio. Hoy en día, los impuestos a la propiedad territorial junto con el renglón de las participaciones, aparece como la clave de las finanzas municipales, y lo serán en el futuro.

Respecto a las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales, las finanzas de las entidades federativas y municipios gravitan fundamentalmente sobre los recursos financieros de las participaciones federales, reflejando -- su dependencia hacia el gobierno federal y la imposibilidad presente y futura de cimentar su desarrollo a partir de una sana estructuración de sus finanzas públicas. Los propios gobiernos de las entidades federativas no muestran ningún esfuerzo por incrementar sus recaudaciones en las fuentes tributarias que les son propias.

En resumen, las finanzas públicas, desde cualquier punto de análisis (política de precios y tarifas, deuda pública externa e interna, sistema cambiario, encaje legal, emisión de papel y crédito, entre otras materias) mostrará su debilidad y limitación para emprender con éxito una política de fortalecimiento municipal y reactivación de la economía de los municipios.

A partir de esta realidad, no podemos afirmar que las entidades federativas y sus municipios constituyen instituciones vigorosas con capacidad real para realizar su actividad gubernamental.

México, en los próximos años, a nivel de las entidades federativas y los municipios, se caracterizará por -- falta de recursos financieros para mantener niveles mínimos de bienestar. También por ineficiencia de la administración pública en general y en la organización y operación de los servicios públicos en particular, así como por su déficit en la calidad y cantidad de los servicios urbanos: infraestructura, vivienda, transporte entre otros. -- Todo lo anterior, bajo una creciente tendencia hacia el -- centralismo que afectará la vida política de los municipios.

Los desafíos del presente y el futuro están poniendo -- a prueba la capacidad del Estado mexicano. Las políticas y estrategias gubernamentales y la menor o mayor participación de la sociedad en la realización de las mismas, determinarán en los años por venir si el país puede continuar -- como nación independiente y soberana.

"En este contexto, el fortalecimiento de nuestro sistema federal constituye no sólo una responsabilidad del gobierno federal, sino también de las entidades federativas y los municipios. Pajo este criterio, tres materias fundamentales deben ser consideradas en los nuevos esfuerzos en materia de fortalecimiento municipal y reactivación económica: La necesidad de una tipología municipal, la racionalización de la administración municipal y el fortalecimiento de la hacienda pública". (444)

8.5. Los Estados ante la Reforma.

VERACRUZ.

"En cuanto al municipio de Veracruz, en mayo del presente año (1985) la legislatura local expidió las bases para que los municipios dictaran sus propios bandos de policía y buen gobierno, lo que representa un problema de coordinación entre éstos, pues dichos reglamentos no deben referirse únicamente a normas preventivas, como serían las -

(444) Velázquez Carranza, Yolanda. La Hacienda Municipal, Revista de Estudios Municipales, Op. Cit. Pág. 74.

infracciones y multas administrativas, sino contemplar toda la actividad ciudadana, desde el que arroja basura, el que comete faltas de respeto, etc., persistiendo en problemas - de saber deslindar cuáles disposiciones deben contemplarse en estos reglamentos y cuáles en el de limpia pública, espectáculos, etc., se encuentra en estudio por parte del propio municipio para sus reformas". (445)

La actual fracción IV (del 115 constitucional) consagra por fin la esfera económica mínima, así, a la tradicional expresión de que los municipios administrarán libremente su hacienda, acompaña ahora una descripción precisa de varias fuentes de ingreso que, en todo caso, corresponden de manera exclusiva a los ayuntamientos, y que son principalmente los siguientes:

a) contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, incluyendo tasas adicionales, o las provenientes de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación mejoramiento o cambio de valor de los inmuebles;

(445) Acosta Romero, Miguel. La Transformación de la Administración Municipal. La Reforma Municipal..., Op. -- cit. pág. 119.

b) las participaciones federales, que se cubrirán por la Federación a los municipios en los términos determinados por la Legislatura;

c) ingresos derivados de las prestaciones de servicios públicos a su cargo;

d) rendimiento de los bienes que les pertenezcan.

Todo lo anterior finalmente sin perjuicio de que las legislaturas puedan establecer en favor de los municipios otro tipo de contribuciones y de ingresos.

"La esfera económica mínima mencionada anteriormente - incide con uno de los problemas que más han tenido autonomía municipal y es el relativo a la fijación, cobro y administración del impuesto predial. En base a la legislación vigente tanto local como municipal (Artículo 114 de la Constitución Veracruzana, Artículo 33 y siguientes, 52 y siguientes, 75 - y siguientes y la Ley de Hacienda Municipal) hasta el momento quien fija y emite las boletas respectivas es el Gobierno del Estado a través de la Tesorería General, mediante convenios que favorecen al propio Estado." (446)

(446) Valencia Carmona, Salvador. El Municipio y la Nueva Legislación Local, el caso Veracruz, La Reforma Municipal... op. cit. pág. 232.

Acosta Romero apunta al respecto:

"El municipio de Veracruz es quien elabora tanto el -- presupuesto de ingresos como el de egresos, sometiéndolos -- a la autorización y aprobación de la legislatura local, ésta puede aceptarlo, rechazarlo o modificarlo en parte, según -- estime pertinente.

Una vez autorizado el presupuesto o modificado, en su caso, es remitido para su utilización al municipio correspondiente, en este caso al municipio de Veracruz.

Cuando el municipio se llega a exceder en sus gastos -- presupuestales, solicita a la legislatura local le amplíe -- el mismo, y este órgano estatal puede aceptar o rechazar la petición hecha." (447)

Y sobre el presupuesto de egresos del municipio de Veracruz informa:

"1983 --- 700 millones de pesos
1984 --- 1000 millones de pesos
1985 --- 1500 millones de pesos" (448)

(447) Acosta Romero, Miguel. La Transformación de la Administración Municipal, op. cit. pág. 207.

(448) Ibidem. Pág. 202.

"Por otro lado, la fijación del impuesto predial será a través del Catastro, que no tiene los valores actualizados al mercado inmobiliario, y, por tanto esto deteriora - profundamente el patrimonio municipal. Urge, en consecuencia, implementar una técnica para hacer los valores catastrales más reales, dando al Municipio facultades de intervenir en dicha formulación.

Sólo cabe agregar que se incorporan dos de los impuestos establecidos en la fracción IV del 115 Constitucional: traslación de dominio y sobre fraccionamientos.

Sobre participaciones es urgente volver a reglamentar y retabular los montos, plazos y convenios, según las prioridades y condiciones de los municipios." (449)

JALISCO

En la presentación de la obra Derecho Positivo de Jalisco, el Coordinador de la Legislatura Dip. Jorge Humberto Chavira Martínez hace interesantes afirmaciones al respecto de la Reforma:

(449) Valencia Carmona, Salvador, op. cit. pág. 233.

"Las reformas de referencia son trascendentales, puesto - que las leyes que se modificaron habían sido moldeadas bajo - el tradicionalista Derecho Civil que, prácticamente, fué el - patrón de todas nuestras instituciones jurídicas; pero, en la actualidad, vivimos una época de cambios, de transformación - social, en la que nuestro antiguo Derecho Romano ha perdido -- terreno ante la vigorosa incursión de los derechos sociales y tenemos, actualmente, un nuevo y dinámico Derecho Social que - va creando nuevos instrumentos jurídicos con clara tendencia - al beneficio colectivo. El derecho, como producto del hombre, se va modificando como el hombre mismo, en su conducta y actividades.

Con tales objetivos, se llevó a cabo la reforma necesaria a la Constitución Política Local, modificándose los Títulos Quinto y Séptimo de la misma y, posteriormente, las leyes secundarias que se requerían, para hacerlas congruentes - con la realidad social que ahora se vive, habiéndose realizado una ardua labor legislativa; ya que la Quincuagésima --- Legislatura Local estuvo obligada a desahogar, en el tiempo y forma señalados por la mencionada reforma constitucional federal, las iniciativas enviadas oportunamente por el - Ejecutivo para su discusión y, en su caso, aprobación, lo - que se hizo respetando el plazo señalado en los transitorios

respectivos". (450)

En Jalisco, los ingresos brutos municipales en la primera mitad de la década fueron como sigue:

1980	---	2576 millones de pesos
1981	---	4190 millones de pesos
1982	---	6704 millones de pesos
1983	---	13112 millones de pesos
1984	---	30896 millones de pesos
1985	---	30576 millones de pesos" (451)

Consideraciones particulares

"En el contexto nacional, Jalisco es el centro estratégico de la vida económica del occidente del país. Por lo tanto, se le postula como integrador del área centro-occidental de la república para apoyar la descentralización del Valle de México y el impulso de las zonas costeras del Pacífico.

La población jalisciense asciende a casi seis millones de habitantes (1985) con una tasa de crecimiento promedio --

(450) Derecho Positivo de Jalisco, Presentación. L Legislatu
ra 1984, pág. I-II.

(451) Massolo, Alejandra. La Reforma Municipal de 1983. Una -
década de planeación Urbano-Regional. El Colegio de Mé-
xico, México 1989, pág. 146.

de 3%. Más de la mitad de esta población se encuentra concentrada en la zona metropolitana de Guadalajara, donde habitan cerca de cuatro millones de personas y se localiza aproximadamente el 70% de las actividades económicas del estado". --- (452).

"La región Guadalajara la integran 19 municipios localizados en la parte central del estado, ocupan 7,054 kilometros cuadrados y están organizados directamente a partir del predominio de la zona metropolitana de Guadalajara, que aloja al 80% de la población regional.

Para la zona metropolitana de Guadalajara, el Plan Jalisco señala la consolidación de su"(453) "desarrollo sobre una base orientada a la producción y distribución de bienes de consumo básico e intermedios. Su expansión estará condicionada por los costos normales de la infraestructura y por la conservación de los valles de Tesistán, Las Pintas el Bosque de la Primavera y la ceja de la Barrera de Oblatos y promoviendo el área del Salto para generar un desarrollo Urbano-Industrial con relativa auto-

(452) Vallarta Plata, J. Guillermo, Reforma y Planeación Urbana del Municipio. Cuadernos del Instituto..., op. cit. pág. 790.

(453) Ibidem. pág. 791.

mía, se promoverá la coordinación intermunicipal en la prestación de los servicios públicos, particularmente en el establecimiento de un sistema integral de residuos sólidos, y de los servicios de seguridad pública." (454)

Volviendo a las reformas legislativas: "En lo que toca a las modificaciones relacionadas con el Título Quinto de la Constitución Política Local, que se refiere al Municipio Libre, dando mayor autonomía a los Ayuntamientos, se generó -- una legislación más ágil, más acorde a la realidad que vivimos, tendiente a que se facilite la satisfacción de necesidades colectivas destacándose, entre otras, en el aspecto del fortalecimiento municipal, la Ley Orgánica Municipal, la Ley de Hacienda Municipal, Reformas y Adiciones a la Ley Electoral del Estado, la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios; y, por lo que se refiere al Título séptimo, relativo a la responsabilidad de los servidores públicos, se sustituyó la vieja Ley Orgánica de Responsabilidades de Funcionarios Públicos, por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco, y se reformó la Ley de Incompatibilidades, ahora reglamentaria del Artículo 62 de la Constitución Local." (455)

(454) Derecho Positivo de Jalisco, op. cit. pág. II.

(455) Velázquez Carranza, Yolanda, La Hacienda Municipal, op. cit. pag. 79.

Otro comentario al respecto: "En 1980, año en que entró en vigor la ley*, el estado de Jalisco recibió por concepto - de participaciones de impuestos federales aproximadamente -- 6 300 millones de pesos, según lo establecido en la ley. La forma como se distribuyeron esas participaciones fue la siguiente: 772 millones de pesos (61.3% de los 1260 millones - asignados a los municipios) se concentraron en los municipios de: Guadalajara con 655 millones de pesos (52.02%), Zapopan - con 74 millones (5.88%) y Tlaquepaque con 42 millones (3.37%). El resto de las participaciones se repartieron en 121 municipios de los cuales Bolaños y Techaluta percibieron cada uno - 6 millones de pesos (0.05%) y Mezquitic y San Martín de Bolaños 7 millones cada uno (0.6%)." (456)

Un ejemplo particular es el municipio de Lagos de Moreno, veamos lo que nos informa de él el Doctor Acosta Romero:

"Según los informes en el municipio de Lagos de Moreno, Jalisco, de los bandos municipales sólo existe el Reglamento de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Lagos de Moreno." (457)

(456) Gobierno del Estado de Jalisco. Plan Jalisco, citado por Vallarta Plata, J. Guillermo, op. cit. pág. 791.

(457) Acosta Romero, Miguel. La Transformación... op. cit. pág. 199.

* Se refiere a la Ley de Coordinación Fiscal.

Sobre el Presupuesto tenemos que fue del:

"Año 1983 --- \$ 190,846,322 (este presupuesto era de
62 millones y se amplió)
Año 1984 --- \$ 280,931,736
Año 1985 --- \$ 372,561,422." (458)

Y acerca de su esquema administrativo:

"Lagos de Moreno, Jalisco tiene:

- a) Departamento de Ingresos y Egresos.
- b) Oficina de Obras Públicas.
- c) Tesorería Municipal (Oficina de Presupuesto)
- d) Policía
- e) Registro
- f) Oficina Administrativa:

Económicamente hablando-Tesorería.

Al personal Oficialía Mayor.

Materialmente Obras Públicas." (459)

ESTADO DE MEXICO.

El Estado de México es, exceptuando el Distrito Fede

(458) Ibidem. pág. 201

(459) Ibidem. pág. 214.

ral, el más importante económica y demográficamente hablando; su amplitud y variedad es tal que un estudio medianamente particular resultaría oneroso y excesivo, por ello atenderemos únicamente algunos aspectos.

"En 1984 gracias a la reforma constitucional referida y a su implementación precisa en el Estado de México, puede citarse como ejemplo para ello al municipio de Naucalpan.

Sin lugar a dudas el municipio más abierto a proporcionar datos respecto a la reforma municipal fue el municipio de Naucalpan, cuya información transcribimos a continuación:

La recaudación predial 1982 fue de \$ 403,000 mil pesos, más que la alcanzada en 1981, que fue de \$ 1,545,000.000 pesos.

En 1983, gracias a las reformas del artículo 115 constitucional se aumentaron los ingresos a \$2,914,000,000 pesos.

En 1984, hubo incrementos aún mayores debido a las reformas al artículo 115 constitucional, por lo cual se recaudó la suma de \$ 6,539,000,000 pesos.

En 1985 aún no hay datos estimativos, pero se calcula --

que al cierre de este año se van a incrementar los ingresos en un 47% con respecto al año pasado." (460)

Sin embargo no fue sino hasta 1988 que se integró en su totalidad el impuesto predial a la Administración Municipal. (461)

El Estado de México es la entidad que registra mayor cantidad de ingresos brutos municipales, siendo como sigue:

" 1980 ---	2477 millones de pesos
1981 ---	3972 millones de pesos
1982 ---	6255 millones de pesos
1983 ---	10008 millones de pesos
1984 ---	34954 millones de pesos
1985 ---	40256 millones de pesos." (462)

Al respecto del predial, éste quedó en la Ley de Hacienda Municipal del Estado de México. Título Primero, Capítulo Primero:

(460) Ibidem. pág. 203.

(461) Unomásuno. 2 de marzo de 1988, citado por Massolo, Alejandra, Op. cit. pág. 147.

(462) Massolo, Alejandra, op. cit. pág. 146.

"Del Impuesto Predial

Sección Primera

Del Objeto del Impuesto

Artículo 1.- Es objeto de este impuesto:

I. La propiedad o la posesión de predios urbanos o rústicos, ejidales o comunales, ubicados dentro del territorio del Municipio.

II. La propiedad o posesión de las construcciones permanentes ubicadas en predios urbanos, rústicos y ejidales o comunales.

III. La posesión de terrenos ejidales destinados a la producción agropecuaria, en términos de lo que establece el Artículo 106 de la Ley Federal de la Reforma Agraria."(463)

Y sobre su cobro, la misma ley señala en la sección -- séptima del mismo Capítulo Primero:

(463) Prontuario de Legislación Fiscal 1990. Gobierno del Estado de México, pág. 257.

"Artículo 19.- El pago de este impuesto deberá efectuarse en la Tesorería Municipal de la demarcación correspondiente.

Artículo 20.- La Tesorería Municipal, tendrá acción real para el cobro de impuestos y de las prestaciones accesorias a éste.

En consecuencia, el Procedimiento Administrativo de Ejecución que establece el Código Fiscal Municipal afectará a -- los predios directamente, quien quiera que sea el propietario o poseedor." (464)

GUERRERO.

"El Estado de Guerrero había sido proclive al vigorizamiento de sus municipios desde la década de los setentas, en que se dio a la tarea de crear un Programa de Fortalecimiento Municipal, mismo que fue robustecido en el gobierno de Alejandro Cervantes Delgado, dándole carácter permanente y -- creando una Coordinación General que se encargara de llevar_ a cabo sus programas específicos. Por otra parte, la vocación

(464) Ibidem, pág. 262.

democrática del Ejecutivo estatal permitió diversas reformas a la Constitución local, que hacían más fácil el que -- hacer municipal y ensanchaban su espacio político.

Adelantándose considerablemente a la reforma del artículo 115, abrió la posibilidad de algunos convenios estado-municipios, como instrumentos de promoción y apoyo. Asimismo se modificó el texto constitucional local, a fin de que los ayuntamientos se incorporaran al poder constituyente, dando su aprobación o no, a los proyectos de reforma.

Igualmente cabe señalar que entre los municipalistas -- notables que ha dado nuestro país, destacan, entre los más valiosos, dos distinguidos guerrerenses: Gustavo Martínez -- Cabañas y Moisés Ochoa Campos, quienes a través de diversas obras inquietaron sobre el tema y aportaron lúcidas ideas -- que abonaron al campo para la llegada de la reforma municipal." (465)

-Es de destacar que gran parte de los trabajos que respecto al municipio se han hecho se han basado en los trabajos, tanto de los dos mencionados, como del autor de la cita,

(465) Ruiz Massieu, Mario. Relación del Poder Estado-Municipio en Guerrero. Cuadernos del Instituto... op. cit. - pág. 766-767.

incluyendo este modesto estudio--.

"Así, en el Periódico Oficial, del 31 de enero de 1984 se publicó el decreto 672 por el que se reformó y adicionó la Constitución local, recogiendo a la letra lo establecido por el artículo 115 de la Constitución General de la República.

También fue creada una nueva Ley Orgánica Municipal, - publicada el 7 de febrero de ese mismo año, a fin de hacerla congruente con el texto constitucional". (466)

"Como ejemplo señalaremos el traslado de esa facultad - al municipio de Acapulco, hasta el 29 de diciembre de 1984, es decir, casi dos años después de la reforma precitada.

Para tener una idea de los resultados prácticos de la - recaudación que el Ayuntamiento de Acapulco ha tenido, señalaré que en período comprendido entre enero y abril de este año, se percibieron, \$294,615,182.00 pesos, mientras que en el mismo lapso, durante el año de 1984, el gobierno del estado captó \$ 168,886,480.00 pesos, es decir, hubo un incremento del 42.7% en las percepciones. Se tiene la información

de que se trata del mismo padrón de causahabientes y sin modificación de la tasa impositiva.

Es significativo lo anterior, porque la idea errónea de que los ayuntamientos no estaban en condiciones de manejar su hacienda, se ha derrumbado ante la evidente superación de los índices económicos en la Administración y cobro de las contribuciones derivadas de la propiedad inmobiliaria, aparte de otros avances que, con la investigación para la realización de este trabajo, he detectado y que permiten afirmar que la intención del Ejecutivo federal de confiar en las administraciones municipales, ha dado resultado. Sobre todo, debe destacarse un cambio de mentalidad y de honestidad en el manejo de recursos de la ciudadanía.

También se tiene antecedentes de que a partir de septiembre de 1984, el ayuntamiento de Acapulco es el encargado de la recaudación de los derechos derivados de las concesiones otorgadas por el aprovechamiento de la zona federal marítimo-terrestre, pero que de acuerdo con el convenio respectivo, se dispuso que el 60% de los ingresos sería para el gobierno del Estado. Estoy consciente de que los estados deben percibir algunos recursos, pero sin afectar la economía de los municipios; en el presente caso, debió señalarse un por-

centaje mayor para el municipio". (467)

"Antes de la reforma al artículo 115 constitucional -- actualmente en vigor y de la descentralización administrativa apoyada por el primer mandatario de la República, el gobierno federal, por conducto de diversos organismos, había auxiliado al ayuntamiento de Acapulco en la prestación de los servicios públicos; la Junta Federal de Mejoras Materiales de Acapulco, primero, el Plan Acapulco, después, y el Fideicomiso Acapulco, actualmente (1985), han apoyado al ayuntamiento de Acapulco en el servicio de agua potable y alcantarillado, limpieza y desazolve de drenajes y colectores de aguas pluviales ahora prestados por la comisión de agua potable y alcantarillado del municipio de Acapulco en el mantenimiento y conservación de jardines, la recolección de basura y bacheo de las calles, mantenimiento de la avenida costera y limpia, alumbrado público y otros servicios -- en diferentes colonias populares como Renacimiento, Zapata, Simón Bolívar, Etcétera." (468)

-
- (467) Nozari Morlet, Eduardo Antonio, Reforma Constitucional y Realidad Municipal, Cuadernos del Instituto... op. - cit. págs. 571-572.
- (468) Argudín Alcaraz, Alfonso. Impacto Económico en la Reforma Municipal. Ibidem. pág. 622.

"El recuento, a manera de síntesis pudiera fijar los siguientes controles:

- Legislar sobre el municipio libre sujetándose a lo establecido por el artículo 115. Esto, aun cuando en nuestro sistema de derecho es correcto, en ocasiones se presta para hacer interpretaciones que no siempre se ajustan al texto federal.

- Legislar en materia de división territorial del estado a fin de crear, suprimir o fusionar municipalidades, aumentar o disminuir sus respectivos territorios, anexándo-les o segregándo-les pueblos o localidades.

- Aprobar las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisar sus cuentas públicas.

- Calificar las elecciones de los integrantes de los ayuntamientos y la asignación de regidores de representación proporcional.

- Recibir las denuncias en contra de los miembros de los ayuntamientos, procediendo en los términos establecidos en el aparato correspondiente a las responsabilidades de --

los servidores públicos.

- Autorizar los ayuntamientos para enajenar, donar o -
permutar inmuebles que formen parte del patrimonio del muni
cipio.

- Suspender ayuntamientos o declarar que éstos han de-
saparecido, y suspender o revocar el mandato a alguno de --
sus miembros.

- Ratificar el nombramiento de un consejo provisional
municipal. hecho por el Ejecutivo, para que con carácter -
definitivo, cubra el término legal que correspondería al -
ayuntamiento que debió ser electo." (469)

"Cabe hacer una reflexión final; en Guerrero la refor-
ma municipal, si bien ha restado atribuciones al estado pa-
ra entregárseles a los municipios, no ha roto el equilibrio
de poder, toda vez que por medio de los poderes Ejecutivo
y Legislativo se han reservado importantes facultades de -
tutela y control, llegándose en algunos casos al exceso; -
sin embargo, se requiere un esfuerzo sostenido y gradual -
que permita los municipios irse vigorizando con los nuevos

textos legislativos hasta lograr un adecuado equilibrio entre los mismos". (470).

Hemos visto así significativos ejemplos con los cuales - consideramos suficientemente evidenciada la influencia y el impacto global que en la Hacienda Pública Municipal ha tenido la Reforma de 1983, con datos estadísticos que los demuestran.

Ley de Hacienda Municipal del Estado de Hidalgo.

Artículo 3o.- Se reforman los artículos 5o. párrafo primero, segundo y tercero; 6o; 17; 22; 29; 43; 49; 56; 62; 63; 68; 73; 76; el título del capítulo II, sección primera; 79; 80; 81; 83; 90; 116; 118; 120; 122; 124; 126; 128; 130; 132; 134. Se adiciona la fracción XII al artículo 173; se adiciona el título octavo y se deroga el anexo que contiene las tarifas de la Ley de Hacienda Municipal, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 5o.- Los Ayuntamientos formularán en el mes de noviembre de cada año, el proyecto de presupuesto de ingresos, con sujeción a las disposiciones de esta ley.

(470) Ibidem, pág. 771.

Este proyecto se remitirá a más tardar el día quince de diciembre al Congreso del Estado, acompañado de un cuadro de estimaciones del rendimiento probable de cada concepto de ingresos.

La Legislatura local, aprobará las leyes de ingresos, presupuestos de egresos, procurando que las diferencias en las cuotas y tarifas entre los diversos municipios, --- sean únicamente las indispensables, de acuerdo en las diferentes necesidades.

Artículo 60.- Las cuotas para el cobro de los derechos, se calcularán hasta donde sea posible, en atención al costo de los servicios. Dichas cuotas se cobrarán de acuerdo a -- las tarifas de los diferentes ingresos que se contemplan en el capítulo octavo de esta Ley. Las tarifas señaladas serán elaboradas por cada Municipio y enviadas al Congreso del Estado, junto con su presupuesto de Ingresos, para su aprobación en su caso.

Artículo 17.- Las cuotas del impuesto serán las señaladas en el título octavo de esta Ley.

Artículo 22.- Las tarifas de este impuesto serán señaladas por el título octavo de esta ley.

Artículo 29.- Este impuesto se causará y pagará en los términos que señala el título octavo de la presente Ley.

Artículo 43.- Este impuesto se pagará bimestralmente - conforme al título octavo de este Ley.

Artículo 49.- Este impuesto se causará y pagará de -- acuerdo con el título octavo de esta Ley, sobre el total - de los ingresos de los establecimientos enumerados en el artículo 46 de este ordenamiento.

Artículo 56.- Este derecho se causará y pagará de --- acuerdo con el título octavo de esta Ley, sobre el total del consumo que registren los medidores de la Comisión -- Federal de Electricidad o bien de la Compañía de Luz y -- Fuerza del Centro.

Artículo 67.- Todos los usuarios de este derecho, que tengan instalado su medidor, causarán y pagarán de acuerdo a lo que establece el título octavo de esta Ley, con la -- salvedad de los Municipios en los que la Comisión de Ser-- vicios Públicos tenga bajo su control, el servicio de agua potable.

Artículo 63. -----
----- señaladas en el título octavo de esta Ley.

Artículo 68. -----
----- al título octavo de esta Ley.

Artículo 73.- Este derecho se causará y pagará de acuerdo a lo señalado en el título octavo de esta Ley.

Artículo 76. -----
causarán y pagarán de acuerdo a lo establecido por el título octavo de esta Ley.

Impuesto Predial.

De conformidad con lo que establece el Capítulo I del Título Segundo de esta Ley, es base gravable de este Impuesto los Predios señalados en las fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII y XIII del artículo 8E de la propia Ley.

Este impuesto se cobrará de acuerdo con lo establecido por el Capítulo I del Título segundo de esta Ley.

Los causantes de este Impuesto pagarán además de conformidad con la siguiente:

TARIFA	MINIMO	MAXIMO
1. El costo de la tarjeta del Impuesto Predial	\$ 500.00	\$ 1,000.00
II. El costo de otros for- matos relacionados con es- te impuesto.	500.00	1,000.00

Ley de Hacienda Municipal del Estado de Nuevo Leon.

Se adiciona la Ley de Hacienda para los municipios del estado de Nuevo León, en sus artículos 21 bis-7 con el inciso e); 28 bis, con un párrafo cuarto; 28 bis-3, fracción III, con un párrafo segundo y un párrafo cuarto. Lo anterior en los siguientes términos:

a) En predios con un valor catastral hasta de -----
\$ 45'459,000.00, la base será del 50%.

b) En predios cuyo valor real catastral sea mayor de --
\$ 45'459,000.00 y no exceda de \$ 60'000,000.00, la base se-
rá el 60%.

c) En predios con valor real catastral superior a ---
\$ 60'000,000.00 la base será el 75%.

d) La que resulta mayor entre el valor fiscal con que -
se encuentren empadronados y el valor de la operación del -
traslado de dominio, en aquellos casos en la que los predios
no tengan asignado valor catastral mediante el procedimien-
to establecido en la Ley del Catastro y su Reglamento.

e) En predios baldíos susceptibles de fraccionamiento,
ubicados en las zonas urbanas del Estado, la base será el -
100%.

Para los efectos de este precepto, por predio baldío --
se entiende aquel inmuebles que, pudiendo ser beneficiado -
con servicios públicos, por contar con líneas eléctricas o
tuberías de agua y drenaje incorporadas o adyacentes al mis-
mo, no haya sido objeto de fraccionamientos por sus propie-
tarios.

Artículo 21 bis-i.- Salvo lo establecido en el artículo
siguiente, el impuesto predial se determinará, liquidará y
pagará, aplicando a la base del impuesto una tarifa del 1.5
al millar anual, excepto en el caso de predios baldíos, a -

los cuales se les aplicará una tarifa del 2 al millar ---
anual.

Ley de Hacienda Municipal del Estado de Tamaulipas.
Impuesto sobre la Propiedad Urbana, Suburbana y Rusti-
ca.

Artículo 7o.- Este impuesto se causará sobre el valor
de los bienes raíces, estableciéndose las siguientes tasas
para predios, urbanos y suburbanos:

VALOR CATASTRAL.

\$	0.00 a	\$	30,000.00
"	30,000.00 a	"	100,000.00
"	100,000.00 a	"	200,000.00
"	200,000.00 a	"	300,000.00
"	300,000.00 a	"	500,000.00
"	500,000.00 a	"	900,000.00
"	900,000.00 a	"	1'500,000.00
"	1'500,000.00 a	"	2'500,000.00
"	2'500,000.00 a	"	3'500,000.00
"	3'500,000.00 a	"	5'000,000.00
"	5'000,000.00 a	"	8'000,000.00
"	8'000,000.00 a	"	12'000,000.00

Cuota Anual sobre el Límite inferior	Tasa Anual para -- Aplicarse sobre -- Excedentes del -- Límite Inferior -- al Millar.
- - -	4.40
132.00	4.60
454.00	5.05
958.00	5.55
1,512.00	5.70
2,646.00	6.00
5,046.00	6.25
8,789.00	8.40
17,168.00	12.85
29,988.00	13.25
49,833.00	14.50
93,303.00	15.75
156,492.00	17.00

1.- Tratándose de predios urbanos no edificados, el -- impuesto se causará conforme a la tasa progresiva señalada en este Artículo. Aumentándola en un 100%.

II. Tratándose de predios urbanos cuya edificación tenga un valor inferior a la quinta parte del valor del terreno, el impuesto se causará conforme a la tasa progresiva - señalada en este Artículo, aumentándose en un 50%.

III. Tratándose de predios urbanos no edificados propiedad de fraccionamientos autorizados, no se aplicará el aumento del 100%.

IV. Los adquirentes de los lotes provenientes de fraccionamientos que no construyan en los predios en un plazo de dos años a partir de la contratación de la operación, pagarán sobre la tasa del 100% al término de ese tiempo.

Artículo 80.- Se establece la tasa del 5 al millar anual para predios(rústicos), sobre el valor catastral.

1.- Tratándose de predios rústicos en ejidos y comunidades, mientras duren las posesiones provisionales serán gravadas de la siguiente manera: En el primer año hasta el 25% del impuesto que le corresponda y en los subsecuentes el impuesto se les aumentará en un 10% cada año hasta alcanzar la cuota total, o hasta que se ejecute la resolución presidencial. Desde la fecha de la ejecución de la resolución pre

sidencial los ejidos están obligados a pagar la cuota íntegra, haciendo efectiva esta cuota desde el año fiscal siguiente al de la ejecución de la resolución presidencial.

II.- Tratándose de predios urbanos en ejidos y comunidades en proceso de regularización, al valor de las construcciones permanentes, se les aplicará la cuota íntegra del impuesto que les corresponda.

Artículo 9o.- Las tasas para predios urbanos, suburbanos y rústicos se aplicarán íntegramente cuando el valor catastral se determine por medio de una catastración técnica; o sobre los datos contenidos en los informes correspondientes suministrados por los causantes sujetos a la verificación respectiva por parte de la Dirección de Catastro.

1.- El impuesto por año no podrá ser menor de \$48.00 bimestrales en los Municipios siguientes; Bustamante, Jau-mave, Miquihuana, Palmillas y Tula.

II.- Para el resto de los Municipios, el impuesto por año no podrá ser menor de \$ 67.00 bimestrales.

8.6. Conclusiones.

Como puede verse, el desafío municipal tiene implicaciones mucho más profundas que la mera intención de reivindicar o remediar al abandono municipal y es toda una concepción, toda una manera de vivir lo que está en juego.

Lo importante es que el municipio tienda a racionalizar la utilización de los recursos humanos, naturales y materiales con que cuenta.

Con la reforma se ha dado el primer paso para lograr el fortalecimiento tanto político como financiero del municipio, dicha reforma constituye un avance importante para modificar un sistema anquilosado. Debe darse oportunidad a la reforma de demostrar sus ventajas para lo cual se requiere indiscutiblemente la decisión y voluntad política de los distintos niveles de gobierno para que se pueda hacer efectiva.

Insistimos en que las reformas respondieron a una aspiración política muy importante, pero que no son del todo -- operacionales en cuanto que depende de las legislaturas locales el establecimiento de un sinnúmero de normas que presuntamente beneficiarán a los municipios.

Por tratarse de la delicada cuestión fiscal no se debe olvidar que la obtención de recursos no debe provocar el malestar de los gobernados sino que éstos deben cumplir -- sus contribuciones, si no con satisfacción (lo que la mentalidad individualista hace imposible) al menos con la confianza de que se manejarán con capacidad y honestidad y de que se superará la tendencia a establecer tributos por todos los conceptos imaginados.

Al respecto nos gustaría transcribir, por último, un texto que aunque irónico, nos parece apropiado para el tema:

"Impuestos sobre todos los artículos: sobre los que -- nos llevamos a la boca, sobre los que sirven para vestir-- nos, sobre los que pisamos, Impuestos sobre todo lo que re crea nuestra vista, nuestro oído y nuestro olfato. Impuesto sobre lo que nos calienta, nos ilumina y nos conduce -- de un lugar a otro. Impuesto sobre todas las cosas que hay sobre la tierra, bajo la tierra y en el agua; sobre las -- mercaderías importadas o producidas en el país; sobre materias primas y sobre los valores que el hombre incorpora -- a ellas; sobre los alimentos que sacian el hambre; sobre -- las medicinas que restablecen la salud; sobre el armíño --

que cubre la espalda del juez, y sobre la soga que pone fin a la vida criminal; sobre la sal del pobre, sobre las especies del rico, sobre el clavo del ataúd, sobre el velo de la novia, sobre la mesa y el lecho. Tanto da, para pagar, - que estamos dormidos o despiertos; con una cuerda gravada hace el escolar que gire su peón, también gravado, y la juventud imberbe fustiga con su látigo su caballo gravado, que recorre gravadas calles.

Un inglés moribundo vierte su medicina, sujeta a un impuesto del 7 por 100, en una cuchara que lo está al 15 por 100; se reclina exhausto en su cama, que tributó al 22 por 100, y fallece en manos de un boticario que pagó algunas libras esterlinas por el título que le autoriza a arrancarles la vida.

Sin demora, todo lo que el difunto reunió en vida queda gravado del 2 al 10 por 100; su entierro obliga al pago de elevados derechos; sus virtudes serán recordadas en un mármol sujeto a un impuesto. Sólo entonces, vecino del camposanto, podrá reunirse de nuevo a sus antepasados y gozar de la eterna paz tributaria". (471) Nosotros agregaríamos no tan eterna, en la medida de las reformas tributarias sobre los tributos a la propiedad raíz, y no tanta paz, en la medida en que la reforma tributaria permita el descanso de sus restos.

(471) Escrito por Sidney Smith en 1820 y citado por Sáinz de Rujanda Fernando. Hacienda y Derecho. Madrid. 1975. -- Pág. 438.

CAPITULO IX.
LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES

"COLUMNAS DORICAS Y LETRAS ROMANAS"

"...Para Platón, Sócrates y Aristóteles, Esparta era el ideal de la República perfecta, decían que "sus hombres no discurren, sino que viven la filosofía".

Así pues, la columna dórica es el emblema del valor viril que debe acompañar al abogado para defender la idea justa, y es además, demostración de que la justicia y el derecho más que alentar en el dorso del papel, debe vivir y nutrirse, en el corazón de los juristas que amen de la equidad y busquen el ideal puro de la justicia para todos.

Roma es el gran maestro de lo práctico, los llevan a tierra todo el pensamiento griego y lo hace cotidiano, con los juristas como Ulpiano, Gayo, Papiniano y un muy extenso etcétera.

Roma nos legó a Grecia y por eso las columnas dóricas y las letras romanas se conjuntan para simbolizar a la academia (representada con el birrete a modo de capital en cada una de las columnas) en su grado más alto: el posgrado". (*)

(*) Anónimo, párrafo entresacado de la segunda de forros de la Revista "Convergencia", Organó Informativo de egresados de Posgrado en Derecho, A.C. Número Especial, -- año 1, 1991.

CAPITULO IX. LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.**9.1 Clasificación tipológica de Municipios:
Metropolitanos, Urbanos, Semi-urbanos y Rurales.**

Desde el punto de vista jurídico-político, la Constitución Federal y las respectivas de los Estados, así como las leyes orgánicas municipales no establecen una distinción entre los municipios; sin embargo, para analizar la realidad de las estructuras administrativas que se presentan en los municipios y estar en posibilidad de aportar algunas sugerencias para su mejor organización, además porque está relacionada con la Ley de Coordinación Fiscal, debemos de considerar sus características más esenciales y dividirlos de acuerdo con ellas.

Así podremos considerar como aspectos importantes para la determinación convencional de una tipología municipal los siguientes factores:

- " a) El número de habitantes.

- b) Sus principales actividades económicas y los servicios educativos y culturales con que cuenta.

c) Los servicios públicos que proporciona.

d) El presupuesto anual de ingreso y las características de los asentamientos humanos" (472).

De acuerdo con estas hipótesis, que de ninguna manera --- son limitativas, podríamos dividir los municipios en cuatro --- grandes categorías y son las siguientes:

1) Rurales.

2) Semi-urbanos

3) Urbanos

4) Metropolitanos.

Debemos también considerar que la administración municipal comprende una serie de acciones encaminadas a la prestación de los servicios públicos y asistenciales de los habitantes de una circunscripción territorial.

Bajo este supuesto, podemos considerar a la administración del Municipio como un sistema político-administrativo -- (472) Manual de Administración Municipal. Op. Cit. pág. 39.

dentro de un marco socioeconómico, que actúa bajo el régimen jurídico.

Este sistema recoge las demandas que plantea la comunidad, las cuales, una vez jerarquizadas, son atendidas por los órganos administrativos del Municipio, a fin de ser convertidas en bienes o servicios para la comunidad.

Para que este proceso de conversión se realice, intervienen:

- a) "Estructuras que representan la división de las funciones mediante una organización administrativa. Las estructuras pueden ser de regulación, de operación y de apoyo administrativo.
 - b) Procedimientos. Para la prestación de los servicios, la regularización de obras municipales y la regulación de actividades de los particulares.
 - c) Recursos: que pueden ser humanos, financieros y materiales. (473). Puede decirse que esta clasificación -- es la más aceptada tanto en los medios académicos como oficiales, sin embargo, los indicadores que utiliza --
- (473) Ibidem.

son frecuentemente ponderados en forma inadecuada, y en algunos casos, un indicador se toma como un factor determinante.

También en "el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, en donde se hace uso de la misma clasificación, pero se le otorga un mayor peso específico al aspecto demográfico y urbano; es decir, se le da la especial atención al número de habitantes y a la presencia de la infraestructura y equipamiento urbano de una localidad determinada" (474).

MUNICIPIO METROPOLITANO.

El Municipio Metropolitano se caracteriza por encontrarse en las zonas geográficas de mayor concentración económica y demográfica del país, por ejemplo en los estados de Nuevo León, Jalisco y México en la zona limítrofe del Distrito Federal.

En algunos municipios de esas entidades, el factor determinante es el grado de desarrollo económico que han alcanzado debido a la magnitud de las actividades productivas que tiene

(474) Martínez Cabañas, Gustavo. Op. Cit. pág. 227.

lugar en su jurisdicción, principalmente, en el sector secundario y terciario, es decir, en las actividades industriales, comerciales y de servicios, ya que es en las áreas urbanas de Monterrey, Guadalajara y de la denominada zona metropolitana de la Ciudad de México, en donde se ha establecido el 80% de la planta industrial del país.

"El Municipio en México presenta una evolución histórica, lenta, ya que a pesar de ser una entidad importante dentro de la descentralización administrativa regional o territorial en el país, paulatinamente se le ha reconocido su importancia y su libertad para organizar sus finanzas y su estructura política." (475)

Como consecuencia de su dinámica, esta clase de municipios enfrentan una serie de problemas de tipo urbano y social que van a condicionar su organización y funcionamiento, ya que representan demandas cuantiosas en la prestación de servicios públicos, así como de la organización y participación comunitaria en la gestión de los asuntos.

Con frecuencia se menciona el acelerado crecimiento poblacional que registran esos municipios debido, principalmente, a que son polos de atracción que concentran un gran número de fuentes de empleo y ofrecen un nivel mínimo de servicios y satisfactores, socialmente necesarios, superiormente al resto

(475) Ortega Cabrera, Esther Diana. El Municipio en México. Tesina UNAM. Facultad de Derecho. Marzo 1990. pág. 3

del país.

"Para determinar el gasto público, sea Federal, Estatal o Municipal previamente se debe analizar, estudiar y prevenir el uso de recursos económicos necesarios para satisfacer necesidades de la colectividad". (476)

Para el cumplimiento de algunas de estas obligaciones, recurren a la creación de organismos auxiliares de los ayuntamientos, tales como los consejos de colaboración municipal y las empresas paramunicipales, que actúan descentralizadas -- del municipio.

Es importante señalar que los municipios metropolitanos en algunos casos, sirven como asiento de la actividad política en las entidades federativas, ya que son capitales estatales; por esta razón, adquieren una dimensión política y administrativa que los coloca por encima del resto de los municipios de sus propias entidades.

La dinámica política en la que se desarrolla la administración pública de los municipios metropolitanos están muy - condicionada por las relaciones que se dan entre los ayunta- (476) Ortega Cabrera, Esther Diana. Op. Cit. Pág. 29.

mientos y gobiernos estatales; principalmente, en aquellos - municipios que son capitales de estados, ya que en muchas - ocasiones los ayuntamientos y presidentes municipales, ac- túan como órganos o extensiones directas del gobierno esta- tal. "El Municipio Libre constituye la base de la división territorial de los Estados de la Federación y de su organi- zación política y administrativa." (177)

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

Cuentan con más de 600,000 habitantes; sus actividades económicas comprenden las ramas de comercio, la industria y los servicios en general, así como también la agricultura y la ganadería tecnificadas. En cuanto a los servicios educa- tivos, se refiere o con los que cuenta, como las institucio- nes de enseñanza en todos los niveles hasta posgrado, así - como el número de bibliotecas con las que cuenta o de servi- cio especializado, asimismo proporciona todos los servicios públicos.

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

((177) García Villanueva, José Fernando. El Fortalecimien- to del Municipio Libre Mexicano. Facultad de Derecho UNAM. Tesina, abril de 1990, pág. 7

Con todos los elementos señalados, y tomando en consideración las funciones que las leyes orgánicas respectivas les -- asignan tanto a los ayuntamientos como a los presidentes municipales, la estructura del aparato administrativo de los municipios metropolitanos queda bien definida.

El Municipio no es un poder soberano dentro de un Estado, sino una institución descentralizada de los servicios públicos, a la que se le ha dado autonomía en el área administrativa.

En el Derecho Constitucional moderno, la doctrina emplea como sinónimos Municipios y Ayuntamientos, sin embargo, existe entre ambos una distinción muy clara y precisa, el Municipio en la forma de organización político-administrativa que se establece en una circunscripción territorial para gobernar y el Ayuntamiento no es sino el órgano colegiado que se erige como autoridad política y representa al Municipio frente a los gobernados.

A este respecto, la fracción I del artículo 115 Constitucional vigente, considera al Ayuntamiento como una autoridad dentro del Municipio, designada por sufragio electoral -- directo y compuesto por el presidente Municipal, los regidores

los síndicos y ediles, y no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

"El régimen constitucional relativo a la modalidad de integración del Ayuntamiento, y de la esfera de sus atribuciones, así como lo relacionado con su desaparición, fue ostensiblemente innovado por las reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución Vigente, a partir del 4 de febrero de 1983" (478).

"Después del Ayuntamiento sigue el Presidente Municipal, - de quien dependen nueve unidades administrativas a saber:

La de Relaciones Públicas que tiene a su cargo la prensa y la difusión de las actividades que realice el presidente municipal; la Secretaría Particular, que se encarga del control de la agenda, los acuerdos con los funcionarios, las audiencias y la correspondencia del presidente municipal; la de Programación y Presupuesto, órgano regulador de las funciones administrativas del Municipio; la Secretaría del Ayuntamiento que realiza las funciones del gobierno y política interior; - la Tesorería, encargada de la Hacienda Pública Municipal; la

(478) Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Co. Edit. Porrúa. México, 1989. pág. 304.

de Desarrollo Urbano y Servicios Públicos, responsable de la construcción y conservación de las obras de beneficio social y la prestación de servicios; la de Cultura y Bienestar Social, encargada de proporcionar los servicios culturales, de trabajo social, de recreación y de salud; la de Seguridad Pública, para garantizar la paz pública y seguridad tanto de la población como de sus bienes; la de Oficialía Mayor, responsable de las funciones del apoyo administrativo" (479).

Municipios Urbanos.

"Los municipios urbanos concentran las ciudades más importantes del país, las capitales de las entidades federativas; en ellas se concentran las principales actividades industriales, comerciales y de servicios de cada estado de la federación.

De esta forma se concentran las poblaciones que fluctúan entre los 300 mil y 600 mil habitantes que tienen su base económica en la pequeña, mediana industria, en el comercio y los servicios principalmente.

(479) Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1985. Pág. 160

En estos municipios se da una dinámica geográfica y urbana menos intensa, que en los municipios metropolitanos, sus poblaciones son más estables y tiene un crecimiento natural, salvo en los casos donde se altera, debido a los movimientos migratorios causados por los fenómenos económicos de impacto temporal o regional, como es en el caso de los lugares donde se realiza las actividades relacionadas con la industria petrolera o con la creación de polos de desarrollo turístico". (480)

Sus principales actividades económicas comprenden la agricultura tecnificada, la mediana industria, el comercio, el turismo, entre otras; en cuanto a los servicios educativos -- que proporciona, alcanza hasta los niveles medio básico (secundarias o sus equivalentes), y en algunos casos, escuelas -- profesionales (estudios profesionales universitarios y tecnológicos, entre otros); cuenta con todos los servicios públicos, tales como, el agua potable, energía eléctrica, drenaje, pavimento en las calles, limpia, parques y jardines, auditorios, centros deportivos, rastros, mercados, transporte urbano, entre otros.

Los anteriores son factores que propician un crecimiento de las áreas urbanas lo cual representa para los ayuntamientos respectivos, un cierto volumen de necesidades y demandas (480) Op. Cit. pág. 229

de servicios públicos por satisfacer:

"Para cumplir con todo esto este cúmulo de responsabilidades se requiere que los municipios urbanos cuenten con eficientes aparatos administrativos y con suficientes recursos económicos. En cuanto a la parte organizativa, cuentan generalmente con las estructuras de cierta magnitud y complejidad, entre las que destacan los órganos encargados de la administración de los recursos financieros que tiene como función el operar y mantener los diferentes servicios públicos. Por otra parte, tiene a su cargo tareas de planeación y programación de actividades de fomento económico que requieren necesariamente de un personal calificado y especializado en determinadas disciplinas a áreas de actividad; lo que a su vez refleja que los municipios urbanos cuentan con los recursos económicos para financiar un equipo técnico y administrativo con ciertas características de calidad.

Estos municipios enfrentan los problemas de insuficiencia económica y financiera, porque generalmente son mayores sus necesidades que los recursos disponibles. No obstante que tienen presupuestos mayores que el resto de los municipios de un mismo estado, son los que se ven más favorecidos con las -

participaciones federales, gracias al sistema nacional de --- coordinación fiscal toda vez que en ellos se desarrollan las actividades económicas de mayor importancia que son objeto de impuestos federales y estatales.

Aquí se vuelve a repetir la influencia del gobierno estatal sobre los ayuntamientos, debido a que muchos de ellos son capitales del estado, en donde asientan las dependencias y entidades de la administración pública federal y estatal" (481).

"En algunos municipios, el factor determinante es el grado de desarrollo económico que han alcanzado, debido a la magnitud de sus actividades productivas que tienen lugar en su jurisdicción, principalmente en el sector secundario y terciario, es decir en actividades industriales, comerciales y de servicios, sobre todo en las áreas urbanas donde se han establecido importantes plantas industriales" (482).

"Uno de los primeros problemas de una organización consiste en procurarse todos los recursos humanos o materiales para el cumplimiento de los fines de la misma. Este proceso

(481) Idem. pág. 229-230

(482) Martínez Cabañas, Gustavo. Op. Cit. pág. 229.

indudablemente se refiere, entre otras cosas, al financiamen--to, gestión de bienes, reclutamiento de personal y adquisición de distintos instrumentos" (483).

"El régimen jurídico de las ciudades alemanas, comprende una gran variedad de sistemas. Podemos explicar esta multi--plicidad en las diferentes evoluciones históricas en que las legislaciones comunales son regidas por los Länder.

El único principio general válido para todas las consti--tuciones de los Länder y de todas las leyes que tratan la --Constitución Municipal (communale), está dictada en el artícu--lo 28, párrafo 1º. frase 2 de la Ley Fundamental. En los Länder, los distritos y los municipios del pueblo deben tener un re--presentante emergido de las elecciones por sufragio universal directo, libre, igualitario y secreto.

Este organismo se llama Consejo Municipal y en algunas -ciudades su nombre es Asamblea de los Consejos Municipales. En los Länder de la República Federal Alemana, existen tres -tipos de organización: el sistema de burgomaestre (alcalde)-en Alemania del sur; el sistema del Consejo de Alemania del-

(483) Teoría y Praxis Administrativa. Instituto de Administra--ción Pública de Nuevo León, A.C. Administración Municipi--pal en México y Alemania. Vol. Iº. Nº. 2. abril-junio--1987. Pág. 95.

Norte y el sistema del Magistrat. Las Constituciones comunales (municipales) de Berlín, Hamburgo y Premeren no son tomadas en consideración ya que estas ciudades actúan al mismo tiempo que los Länder" (484).

Municipios Semi-Urbanos.

En los Municipios Semiurbanos se llevan a cabo las actividades productivas relacionadas con los sectores de una economía en proceso de transición de lo rural a lo urbano, predominando en muchos casos las actividades agropecuarias, forestales o pesqueras que se combinan con la pequeña industria, artesanías, comercio y servicios que, generalmente, se derivan de las actividades primarias.

En estos municipios habitan núcleos de 25 mil a 300 mil habitantes que enfrentan graves carencias de infraestructura urbana y de equipamiento para servicios públicos, ya que en términos generales, esos municipios cuentan con redes limitadas de agua potable, drenaje y energía eléctrica. No tienen instalaciones adecuadas para los mercados, rastros y en su aspecto urbano deja mucho que desear; sus viviendas, calles, alumbrado público y otros servicios conservan las caracte-

(484) Idem. pág. 95.

terísticas rurales y funcionan con grandes deficiencias.

Además, existen graves problemas sociales, como consecuencia del bajo nivel de desarrollo económico; no existen suficientes escuelas, centros asistenciales y sobre todo, fuentes de empleo, lo que a su vez da lugar a corrientes migratorias hacia las áreas urbanas o metropolitanas.

Por lo tanto, es muy común que en los ayuntamientos de los municipios semiurbanos enfrenten grandes presiones por parte de las comunidades que piden se les dote de una infraestructura urbana y servicios públicos y se les ofrezca, sobre todo, oportunidades de empleo de actividades productivas.

Por otra parte, padecen grandes carencias de recursos financieros y administrativos, sus ingresos ordinarios no son los suficientes para cubrir sus gastos de administración y para proporcionar con eficacia los servicios que demandan sus comunidades por lo que frecuentemente tiene que recurrir a préstamos como el financiamiento complementario.

La composición organizativa de estos municipios es insuficiente porque sus organizaciones y criterios de los recursos humanos calificados, a las limitaciones de recursos materia-

les y a la ausencia o desconocimiento de instrumentos de carácter jurídico y administrativo, como son los bandos municipales, reglamentos y manuales. En este tipo de municipios, las relaciones políticas con el gobierno estatal federal se vuelven más elásticas en cuanto a la delegación de funciones y control, pero más fuertes en cuanto a la dependencia económica y financiera, en términos de participaciones federales y estatales.

Resumiendo, en los municipios semiurbanos es donde se hace patente que la estructura económica y el grado de desarrollo que hayan alcanzado las actividades de los diferentes sectores económicos va a determinar el potencial financiero de los ayuntamientos lo que al mismo tiempo está condicionando la estructura y la capacidad política y administrativa que tiene para entenderse los diferentes aspectos de la administración y la gestión municipal.

La hacienda municipal constituye el elemento básico para el manejo de los recursos y realizaciones que puedan lograrse en el período de gobierno, pero cuando hay limitaciones de sus ingresos para el cumplimiento de sus obligaciones, el poder federal los dota de atribuciones políticas autónomas para que puedan desarrollarse con sus propios recursos.

Es en estos municipios, donde se presentan las combinaciones de los elementos y las estructuras económicas, políticas y administrativas, atrasadas, que sólo actúan en países también atrasadas.

Los servicios educativos que se proporcionan son hasta escuelas secundarias, los principales servicios públicos que proporcionan son: Agua potable, alumbrado, rastro, mercado, panteón, limpia y en algunos casos drenaje; sus presupuestos anuales son muy bajos.

Los asentamientos humanos están distribuidos en pequeñas comunidades dispersas y una comunidad importante, es casi siempre la Cabecera Municipal.

En virtud de que los Municipios no tienen plena potestad jurídica tributaria, pues son los Estados los que a través de sus legislaturas, los que les autorizan las contribuciones -- que deberán satisfacer sus presupuestos de egresos, se les ha venido reduciendo cada vez más las fuentes económicas que pueden gravar.

"La precaria situación económica de la inmensa mayoría de los municipios en México se debe, entre otras causas a las -

siguientes:

- 1.- Como sólo la Federación puede gravar los bienes y recursos naturales a que alude el artículo 27 Constitucional hay entidades federativas y Municipios que no obstante ser ricos en dichos bienes y recursos, carecen de capacidad económica.
- 2.- Hay ciudades que son centros de producción o de distribución que impiden el desarrollo económico no sólo de las ciudades vecinas, sino hasta de las entidades cercanas.

Por ejemplo, la ciudad de Guadalajara es un centro industrial y de distribución comercial de primer orden que impide el desarrollo no ya de industrias importantes, sino ni siquiera de un comercio económicamente fuerte, no sólo en las ciudades del mismo Estado de Jalisco, sino también en los Estados vecinos de Nayarit, Sinaloa, Colima, Michoacán, etc.

Otro ejemplo es Tampico, que tiene comercio excedido para el número de habitantes que posee, pero que surte no sólo a esos habitantes, sino a los de Ciudad Madero, El Mante, Vallés, Pánuco, o sea casi toda la zona de las Huastecas, empe-

zando escapársele Tuxpan y Poza Rica con motivo de la apertura de la carretera México-Pachuca, Poza Rica y Tuxpan, ya que con esta vía dichas ciudades se encuentran a la misma distancia de Tampico, que del Distrito Federal" (485).

Municipios Rurales.

"En los Municipios Rurales, con escaso desarrollo económico, es donde se encuentra concentrada toda la problemática -- económica, social, política y administrativa del país.

Sus principales actividades productivas están relacionadas con el sector primario, es decir, agricultura, ganadería, pesca y minería.

Estas actividades resultan poco redituables para las comunidades por lo que en esos municipios se tiene bajos índices de ingreso per cápita y sufren fuertes presiones sociales.

(485) Margain Manautou, Emilio. Introducción al Estudio del -- Derecho Tributario Mexicano. 9a. edición. Edit. Porrúa. México 1989. pág. 270.

En la mayoría de estos municipios está presente el fenómeno de la dispersión rural, que es la existencia de pequeños - núcleos de población, asentados en una área determinada y que no cuentan con vías ni medios de comunicación entre unos y -- otros, por lo que es imposible tomarlos en consideración para la debida organización de su esfera comunal.

Tal situación se ve agravada por la carencia de algunos - casos de total infraestructura urbana, es decir, calles pavimentadas, banquetas, alumbrado público, rastros, escuelas y - clínicas, entre otros, lo cual muestra los bajos niveles de - desarrollo económico y de calidad de vida que tiene la mayo-- ría de los municipios rurales.

La problemática apuntada se refleja en la estructura y el funcionamiento de los ayuntamientos, los cuales se forman por los miembros de elección del gobierno municipal, es decir, -- por el número de regidores que señale la ley orgánica municipal respectiva.

Su estructura administrativa es bastante sencilla, sólo que está formada por los funcionarios que establece la ley - antes mencionada: el Secretario del Ayuntamiento y el tesorero municipal.

Estos municipios también se enfrentan cotidianamente a -- las limitaciones de recursos financieros, debido a que sus -- haciendas públicas son bastantes raquíticas, principalmente -- a causa de la extrema pobreza de sus condiciones económicas y a la falta de capacidad para recaudar y administrar los escasos recursos que son objetos de captación por parte de sus te so rerías" (486).

"Esa insuficiencia de los recursos económicos, consecuen-
temente va a limitar el funcionamiento administrativo del ---
ayuntamiento que impiden se cuenten con los recursos humanos
y materiales necesarios para ejecutar y oportunar, las tareas
básicas de prestar los servicios públicos, mantener la paz y
la seguridad en sus jurisdicciones, así como también se puede
rebasar ese nivel para llevar a cabo las acciones de promo---
ción y fomento económico que son en realidad las demandas ---
constantes de los municipios rurales.

Por otra parte, los factores políticos que se presentan -
en los municipios rurales actúan con mucha más agudeza. En -
ellos se encuentran las estructuras económicas y sociales que
impiden el funcionamiento de los ayuntamientos, conforme lo -
marca el orden jurídico.

Se presentan casos en que el poder real de decisión política de un municipio está en manos de otras organizaciones como son los ejidos, consejos de ancianos y otras formas de organización indígenas, o bien, a caciques y líderes que están fuera de las organizaciones formales como son los partidos políticos.

En cuanto a las relaciones de los gobiernos estatales, -- estos municipios enfrentan la intervención de los Congresos locales, en la determinación de sus leyes de ingresos y en la revisión de sus cuentas públicas, tal vez con más fuerza que en los otros tipos de municipios.

Al mismo tiempo, los gobiernos estatales se comunican con menos frecuencia con los municipios rurales, que con los urbanos o metropolitanos y les concede en general, muy poca importancia" (487).

Las principales características del municipio rural son, los servicios públicos con los que cuenta, agua potable, y -- alumbrado, en algunos casos, los servicios educativos con los que cuenta, son escuelas primarias.

(487) Martínez Cabañas, Gustavo. Op. Cit. Pág. 232.

De acuerdo con estas características, y con bases en el análisis realizado de las leyes orgánicas municipales, podemos concluir que la estructura administrativa de los municipios rurales es la siguiente: en la parte superior el Ayuntamiento, como el órgano colegiado deliberante, es el responsable de la Administración del Municipio; inmediatamente después el Presidente Municipal como el responsable de ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento; y dos órganos operativos que son la estructura mínima que puede tener el municipio, lo constituyen; el Secretario del Ayuntamiento y el Tesorero.

Es importante señalar que los titulares de estos órganos deben ser personas diferentes a las que integran el ayuntamiento.

El Presidente Municipal dividirá las funciones administrativas que tiene encomendadas entre estos dos órganos.

"Es bien cierto que no se ha logrado una tipificación adecuada de los municipios en nuestro país por la falta de investigaciones e información actualizada y por la gran diversidad municipal existente.

La tipología municipal que se ha expuesto de manera con--

vencional, indica la diferenciación del municipio metropolitano como el plenamente desarrollado al lado del incipiente rural, pues el primero puede tener graves problemas de marginación de espacio urbano, vivienda, contaminación ambiental, -- educación, salud, etc. y que la solución de estos problemas -- implique la utilización de grandes recursos con capacidad administrativa, en tanto que el municipio rural sea el más atrasado porque sus principales problemas son de carácter económico y capacidad administrativa. El municipio rural no llegará a ser un metropolitano, por el hecho de superar su problemática.

La utilización de esta tipología representa un esfuerzo -- metodológico por aproximarse con mayor precisión a un objeto de estudio, configurado por los elementos y características -- tan diversas y complejas como las que conforman la vida municipal mexicana.

El municipio, como toda realidad social, están en constante transformación, por lo que es necesario elaborar una clasificación muy precisa y completa que abarque en su justa dimensión la importancia de todos los indicadores que forman parte de la vida municipal.

"El Municipio Mexicano constituye una de las más antiguas y fecundas instituciones de América. Estrechamente ligado al desarrollo de México debido a su origen, evolución y características propias, el Municipio tiene en la extensión completa del territorio nacional una rica variedad de modalidades que expresan la forma de ser de nuestro pueblo y de sus valores culturales y regionales". (488)

Conclusiones del tema:

A lo largo de este punto hemos visto que la variedad en la problemática municipal es igual o incluso mayor que la tipología de los mismos, aunque en lo general sus características tienden a crear iguales problemas.

9.2. Problemática diferencial en estos municipios en relación a Servicios Públicos.

No obstante las limitaciones de la tipología expuesta, es posible abordar sus problemática a partir del análisis de los procesos económicos, sociales, políticos y administrativos -- que se desarrollan en el ámbito municipal y que permiten conocer con mayor detalle la dimensión de cada uno de los problemas que enfrentan los diferentes gobiernos municipales. Desde esa perspectiva se puede mejorar varias categorías de municipios.

(488) Palacios Alcocer, Mariano. El Municipio Libre en México. Revista de la Facultad de Derecho de México. Enero-Junio 1987. Pág. 145

nicipios.

"De acuerdo con los datos estadísticos más recientes, de los 2378 municipios existentes en el país, sólo 182 cuentan con un grado elevado de desarrollo económico; en cambio, más de la mitad, tienen problemas de emigración y los mínimos de bienestar no pasan de la media nacional. Los restantes tienden a la concentración poblacional y con mínimos de bienestar superan la media nacional.

En relación a la producción económica, existen en el país 1644 municipios que tienen un menor desarrollo, de los cuales 1613 son rurales, 25 semiurbanos y 5 urbanos y uno metropolitano" (489). Como vemos, las características de los municipios rurales son que tienen una fuerte emigración y alta marginación.

En los semiurbanos existe un equilibrio en los mínimos de bienestar y cierta emigración. En los urbanos, por lo contrario, se da una atracción poblacional y los mínimos de bienestar pasan de la medida. El municipio metropolitano, a pesar de ser de escaso desarrollo económico, tiende hacia la inmigración y los mínimos de bienestar pasan a la medida na--

(489) Martínez Cabañas, Gustavo. Op. Cit. pág. 234.

cional.

"Esta problemática de acuerdo a la producción agrícola e industrial, es sintomática, pues demuestra que la gran mayoría de los municipios tienen un menor desarrollo económico, - con altos grados de marginalidad y de emigración, por lo que se requiere una mayor diversificación de la producción en el territorio nacional, tal vez a través de pequeñas manufacturas, y así evitar la tendencia hacia la centralización de las actividades económicas.

Es evidente que el desarrollo del capitalismo y la centralización económica han causado una problemática que se ha denominado, en los centros académicos, como la cuestión urbana" (490).

Uno de los graves aspectos derivados de este problema es la concentración de la población en espacios territoriales reducidos en relación a la existente dispersión en el conjunto de municipios, esto a su vez dificulta el acceso a los grandes núcleos de población a las oportunidades de empleo, educación, salud, alimentación y vivienda, para los gobiernos estatales y municipales, representa un obstáculo mayúsculo --

(490) Idem.

para hacer realidad las políticas de igualdad y bienestar social, con los consecuentes efectos de malestar y conflicto -- social presentes en un gran número de municipios mexicanos.

Es evidente que a través de los años desde 1917, el municipio ha perdido poder y autonomía como espacio de expresión política local, debido, principalmente, a la excesiva centralización política que caracteriza a los procesos cívicos y políticos en los municipios, tal es el caso de los electorales en los que se practicaba la imposición de candidatos al gobierno municipal y la falta de respeto al voto, medidas que provocaron la apatía de los ciudadanos en la participación política, y han conducido, paulatinamente, a un cuadro de falta de interés y cultura cívica, haciendo que el municipio pierda su posición de la instancia del gobierno, para rescatar el poder local de los municipios, a través del ejercicio y el respeto democrático a los derechos de la ciudadanía.

La problemática administrativa derivada de las estructuras orgánicas y de las funciones que realizan los municipios se puede sintetizar de la siguiente manera:

- Organización Municipal.- La Organización administrativa de los municipios no responde a la problemática que deben ---

atender debido a la falta de recursos humanos calificados, a la carencia de medios financieros y materiales, y a la tendencia a la estandarización de las estructuras y sistemas, que no son aplicables a todos los municipios.

En los términos de la fracción VII del artículo 73 Constitucional el Congreso tiene facultades para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. Aún cuando esta es una facultad reservada a la Federación, los Estados también pueden establecer las contribuciones necesarias para cubrir sus presupuestos, ya que de no ser así, perderían por completo su soberanía al tener que depender económicamente de la Federación.

De igual forma, se adolece de normas para el ejercicio y el control del gasto público: todo esto generado por la desconfianza y resistencia de la ciudadanía para el pago de las obligaciones fiscales. Por otra parte, existe en muchos municipios una gran desinformación e incapacidad para comprender y manejar la coordinación fiscal con el respectivo gobierno estatal y el gobierno federal, lo que ha repercutido en sus volúmenes de ingresos.

Obras y servicios públicos.- Debido a la falta de recur-

...os suficiente, la construcción de obras y de prestaciones de servicios públicos se hacen de forma irregular, no hay continuidad ni eficacia en su operación, además de muchos casos, - se adolece de la falta de asesoría técnica y de coordinación con el gobierno estatal y federal en su planeación, construcción, operación y mantenimiento.

- Seguridad Pública.- En la mayoría de los municipios, - el órgano administrativo es el encargado de mantener el orden y la seguridad personal.

"La carencia del Poder Tributario limita el fortalecimiento del Municipio, impidiéndole llevar a cabo un régimen hacendario decoroso, ya que en materia financiera queda supeditado a las contribuciones que las legislaturas les señalan y a las participaciones con base en la reforma que en 1932 se hizo a la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional le sean asignadas, también por las legislaturas locales." (491)

Los Ingresos Municipales, son los recursos financieros -- que recibe el Municipio a través de la tesorería, por el cobro de conceptos impositivos establecidos en la Ley de ingresos vigente, así como los establecidos en convenios, decretos (491) Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Principios de Derecho Tributario. 2a. edic. Edit. PAC. 1986. México. Pág.44

y leyes especiales.

Los ingresos municipales se clasifican en dos grupos: ingresos ordinarios, que son los que recibe el municipio en forma constante y regular durante el año, ingresos extraordinarios, que son los que recibe el municipio en forma eventual, cuando tiene que buscar recursos adicionales para satisfacer necesidades imprevistas.

Como se sabe, los generadores de la riqueza son el capital y el trabajo, por lo que estos constituyen la fuente original de las contribuciones que deben pagar las personas físicas y morales.

Los conceptos por los cuales recibe ingresos el municipio son los siguientes:

Impuestos Son las prestaciones en dinero o en especie -- que fija la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y morales, para cubrir los gastos públicos.

Derechos. Son las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley en pago de un

servicio.

Productos. Son los ingresos que percibe por actividades - que corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público o por la explotación de sus bienes patrimoniales.

Aprovechamiento.- Son los recargos, las multas y los demás ingresos de derecho público, no clasificables como impuestos, derechos o productos.

Participaciones.- Son los porcentajes de la recaudación federal total, que las Leyes estatales o federales conceden al municipio" (492).

En suma, el municipio de hoy tiene grandes carencias y -- también grandes retos. Todo eso lo podrá enfrentar y superar en la medida que exista una verdadera política de fortalecimiento municipal que le garantice la capacitación y la asistencia técnica necesaria y, el respeto y el reconocimiento justo del gobierno estatal y federal.

(492) Manual de Hacienda Pública Municipal. Instituto Nacional de Administración Pública Municipal. Bancó Nacional de Obras Y Servicios Públicos. México. 1988. pág. 24

9.3. Principales servicios públicos municipales.

"Concepto capital del Derecho Político y del Administrativo es este del servicio público, que ha de satisfacer una necesidad colectiva por medio de una organización administrativa o regida por la Administración Pública" (493).

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

Los servicios públicos municipales deberá prestarlos el ayuntamiento en la forma y con las modalidades que establezca su reglamento interior o bajo la que él mismo determine en cada paso.

Al Servicio de Agua Potable y Alcantarillado será prestado por el Municipio preferentemente a través de un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propio. Dichos organismos (493) Idem.

nismos, además de las características que se establezcan al -
constituirse, podrán tener en su caso, las siguientes:

I.- Residirán en la cabecera municipal correspondiente.

II.- Serán administradas por el Consejo Administrativo.

"Cuando el Ayuntamiento lo juzgue conveniente, el servi--
cio de mercados y centrales de abasto podrá organizarse bajo
el régimen de condominio público, pero en el que la adminis--
tración será propia y exclusiva del Ayuntamiento y en todo lo
demás, serán aplicables las disposiciones del Código Civil pa--
ra tal régimen.

En el servicio de policía podrán autorizarse, cuando haya
estricta necesidad, elementos auxiliares que se encarguen, --
de manera específica y concreta de ejercer este servicio en -
zonas, instalacines o ramas de actividades, aunque siempre ba
jo la jurisdicción y vigilancia del Ayuntamiento.

Para el servicio de alumbrado público, el Municipio direc
tamente o a través del Gobierno del Estado, celebrará convenio
con la Comisión Federal de Electricidad para su prestación y co
bro.

El servicio de panteones podrá ser concesionado a particulares, con la estipulación de que se establezcan, entre otras obligaciones, la de reservar al Municipio, cuando menos un treinta por ciento de la superficie total que se destine a dicho servicio, para que éste lo utilice con el mismo fin.

En caso de que el Ayuntamiento concesione el servicio de rastro deberá establecerse la obligatoriedad de prestarlo indiscriminadamente..." (494).

El servicio de limpia y recolección de basura podrá prestarlo en coordinación con los particulares y se podrá concesionar total o parcialmente...

Las concesiones para la prestación de servicios públicos sólo podrán ser otorgadas por el Ayuntamiento.

"En la fracción III del artículo 115 Constitucional. último párrafo, se establece que los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda. Consideramos que la coordinación y asociación de los Municipios para la prestación de los servicios públicos, será de --

(494) Manual de Reglamentación Municipal. INAP-BANOBAS. México 1987. pág. 107.

gran utilidad, en virtud de algunos municipios, por si mismos no cuentan con los recursos humanos o materiales para prestar el servicio y éste se podrá realizar debido a la similitud de condiciones entre ellos y a la proximidad geográfica en que se encuentran" (495).

"El Estado como objeto de la ciencia del derecho tiene -- que ser o la totalidad del orden jurídico o un orden jurídico parcial. El Estado es el orden jurídico. Como sujeto de los actos del Estado, es sólo la personificación del orden jurídico. Como poder, no es otra cosa sino la vigencia de este orden jurídico". (496)

El servicio público debe estar sujeto a un régimen que le impone adecuación, permanencia, continuidad, uniformidad, --- igualdad de los usuarios y economía.

Por lo general se señalan para los servicios públicos las siguientes características:

- 1) Que el servicio público es una ordenación de los --
 (495) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. México, 1984. pág. 388.
 (496) Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. 9a. Edic. Edit. Porrúa. México. 1988. pág. 290.

elementos y actividades para alcanzar un fin.

2) Que ese fin es la satisfacción de una necesidad pública no obstante que haya necesidades de interés general que sean satisfechas por el régimen del servicios privado.

3) Que el servicio público implica la acción de una -- personalidad pública, aunque no siempre sean las personas administrativas las que asumen esta empresa.

4) "Que esta acción cristaliza en una serie de relaciones jurídicas, constitutivas de un régimen jurídico especial, distinto - por tanto - del régimen jurídico especial de los servicios privados." (497)

Los servicios públicos pueden presentarse bajo distintos aspectos y formas de aplicación, lo que ha dado motivo a ciertas clasificaciones, que, desde diversos puntos de vista comprenden:

A) Servicios públicos esenciales y secundarios, cuando sean imprescindibles.

B) Obligatorios, necesarios y facultativos, cuando por ley sea obligatorio prestarlos, cuando sea de conveniencia pública o cuando se tenga por fin, perfeccionar las condiciones generales, respectivamente.

C) Continuos, contingentes e intermitentes, cuando sean permanentes, accidentales o que puedan ser aplicados en el momento en que sean necesarios, respectivamente.

D) Exclusivos y concurrentes, cuando sean atendidos por las entidades de la Administración Pública o por su encargo.

E) Generales y especiales, cuando se apliquen a la generalidad de los casos o cuando sean en circunstancias determinadas.

F) Propios e impropios, cuando sean normales o cuando -- las necesidades determinadas.

G) De protección social y de carácter industrial, según su forma de realización o sus medios de aplicación.

Los servicios públicos municipales son aquellos de carácter local que el Estado atribuye al Municipio a través de --

las constituciones de las entidades federativas y de las leyes orgánicas municipales.

Enunciativa, más no limitativamente, los ordenamientos -- respectivos consideran como servicios públicos municipales, y pueden clasificarse de la siguiente manera, en atención a las necesidades que satisfacen:

- 1) Necesidades básicas.
- 2) Necesidades habitacionales.
- 3) Necesidades educativas.
- 4) Necesidades sanitarias.
- 5) Necesidades de seguridad.
- 6) Necesidades económicas.
- 7) Necesidades sociales, culturales y deportivas.

"Tradicionalmente, el municipio mexicano ha sido en esencia un prestador de servicios públicos; ésta área de la actividad municipal ha alcanzado en algunos municipios un alto -- grado de especialización y eficacia." (498)

(498) Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal. Op. Cit. pág. 188.

Generalmente, se ha considerado que la parte de la administración municipal, es la atención de las necesidades colectivas es decir, la función de los ayuntamientos está encaminada a prestar servicios públicos a las comunidades.

Esta importante tarea, se origina en la fase de desarrollo del Estado, conocida como 'Estado Benefactor' o el 'Estado de Servicios.'

A partir de eso, varios tratadistas del derecho administrativo, formularon la teoría del servicio público, en la que se considera al Estado, con respecto a sus fines y funciones - como un prestador de servicios públicos, y responsable de la seguridad y bienestar de la población.

"Área de importancia para las responsabilidades de la administración municipal, son las obras públicas. La unidad administrativa que atiende ésta área debe encargarse de la planificación, programación, mantenimiento y vigilancia de toda clase de obras propiedad del municipio." (499)

Tales servicios tendrán una adecuación que significa, que

todos los servicios tienen que ser prestados en forma adecuada en calidad y cantidad a las necesidades que se pretenden satisfacer, así como las condiciones económicas y sociales de la comunidad que se intenta servir.

Se busca la permanencia, ya que los servicios públicos, tienen que ser prestados en forma constante y permanente.

Con igualdad, ya que no debe de ser privada para nadie -- del goce de un servicio, siempre y cuando haya cubierto los requisitos necesarios para hacer uso de ellos.

Dentro del orden jurídico, ya se ha visto que se reserva a los municipios, la responsabilidad de prestar los servicios públicos.

Es importante señalar que a partir de las reformas del artículo 115 Constitucional, esa tarea adquirió el carácter de mandato constitucional al establecer en la fracción III que -- "los municipios con el concurso de los estados cuando así lo fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrá a su cargo los servicios públicos que se enumeran:

- Agua potable y alcantarillado.

- Alumbrado Público.
- Limpia.
- Mercados y centrales de abasto.
- Panteones.
- Rastro.
- Calles.
- Parques y jardines.
- Seguridad pública. " (500)

Desde la perspectiva de la gestión como tarea municipal, esta disposición cobra gran relevancia ya que define explícitamente y en forma precisa la competencia y en el campo de acción que la autoridad municipal deberá atender.

"Generalmente, se ha considerado que la parte visible de la administración municipal es la atención de las necesidades colectivas, es decir, la función de los ayuntamientos en caminata a prestar servicios públicos a sus comunidades." (501)

(500) Constitución Política. Op. Cit., pág. 98.

(501) Martínez Cabañas, Gustavo. Op. Cit., pág. 212.

Para el municipio, esto significa que se plantea por primera ocasión en el máximo ordenamiento jurídico, su carácter primordial de entidad prestadora de servicios públicos.

Esta situación que anteriormente se presenta, de hecho ha pasado a ser un antecedente valioso para el Derecho municipal en la medida en que se vuelve explícito el espacio de competencia de una instancia gubernamental tradicionalmente relegada.

"En la parte dedicada al municipio libre, la Constitución Política del Estado, establece que las leyes orgánicas municipales determinarán los servicios públicos que serán competencia municipal, siendo estos los mismos que establece la fracción III del artículo 115 de la Constitución.

Esto no significa que sean los únicos servicios que el -- ayuntamiento deba tener a su cargo, pero sí son los que deben de atender prioritariamente en un centro poblacional.

Las constituciones locales, consideran también la facultad de los Estados para celebrar convenios con los municipios, para asumir la prestación de un servicio público municipal." --

(502)

(502) INAP. La Administración de los Servicios Públicos Municipales. Guía Técnica # 9, México, 1985, pág. 7.

"En la Ley Orgánica Municipal, se enumeran aquellos servi
cios de carácter público municipal, determinados en la frac--
ción III del artículo 115 Constitucional y se establecen las
bases para su organización y funcionamiento.

En algunos estado, las leyes orgánicas municipales, ade--
más de contemplar los servicios públicos señalados en el citado
artículo, incluyen los siguientes:

- Estacionamientos.
- Centros Deportivos.
- Transportes.
- Servicio Médico de urgencias.
- Registro Civil.
- Obras de ornato.
- Asistencia Social.
- Conservación de poblados.
- Vía Pública y Servicios Municipales.

Así como aquellos otros que el congreso del estado deter-
mine de acuerdo con las condiciones sociales, económicas y te

rritoriales de los municipios y con su capacidad administrativa y financiera. " (503)

Esta variedad de servicios públicos requiere de una clasificación para su estudios y administración.

La mayoría de las investigaciones y estudios técnicos sobre esta materia coninciden en señalar la siguiente clasificación de los servicios públicos a nivel municipal.

"A) Servicios Educativos.

- Jardines de niños.
- Escuelas Primarias.
- Talleres Artesanales.
- Escuelas Técnicas.
- Centros de Capacitación.

B) Servicios Asistenciales.

- Guarderías infantiles.
- Asilos.
- Clínicas.

C) Servicios Urbanos.

- Agua Potable.

- Drenaje y alcantarillado.
 - Alumbrado Público.
 - Parques y jardines.
 - Limpia.
 - Mercados.
 - Panteones.
 - Transporte Urbano.
- D) Servicios de Seguridad Pública.
- Policía Preventiva.
 - Policía de Tránsito.
 - Bomberos.
 - Servicios Médicos de Urgencia." (504)

Descripción de los servicios públicos municipales, en virtud de que la operación de los servicios públicos municipales está sujeta a diversos factores específicos, no es posible proponer un sistema uniforme de organización para llevarlos a -- efecto. Por ello nos limitaremos a indicar cuáles son las funciones que competen a estas áreas de la administración municipal.

Agua Potable. Este servicio implica la instalación, mantenimiento y conservación de las redes de agua, su potabilización, su distribución y la vigilancia de las calidades del ---
(504) Agenda del Presidente Municipal, Op. Cit., pág. 33.

agua y de las condiciones sanitarias de las instalaciones.

Alcantarillado.- Comprende dos aspectos; el drenaje sanitario y el drenaje pluvial.

El drenaje sanitario tiene por finalidad la eliminación de las aguas negras hasta aquellos lugares en donde se les puede dar una debida utilización.

El drenaje pluvial tiene por objeto la conducción del agua de las lluvias para evitar el estancamiento.

Bomberos.- Tiene por objeto controlar y extinguir los incendios y brindar seguridad a la población contra los riesgos, peligros o daños causados por explosiones y otros siniestros similares.

Calles y pavimentación.- El trazo y la construcción, ampliación y mantenimientos de las vías públicas es un servicio típicamente municipal que requiere de la supervisión directa de la autoridad local, a fin de que las actividades que se realicen en el Municipio no se entorpezcan.

Embelllecimiento y conservación de los poblados y centros -

urbanos.- Este servicio se ocupa de la realización de las -- obras de conservación y mantenimiento de los centros de po-- blación para resguardar su imagen urbana.

Limpia.- Es un servicio público que consiste en la recolección y destino de basuras y desechos; a fin de preservar el medio que requiere de la colaboración de los vecinos para mantener limpias las calles y los lugares públicos.

"Los problemas del servicio de limpia se agudizan en las ciudades preponderantemente industriales y comerciales, dado que las industrias y comercios establecidos, provocan altísimos incrementos de desperdicio. Por todas estas razones, es de primer orden, el papel que desempeña el Derecho Municipal en la regulación y prestación de tan necesario servicio." -- (505)

Existen tres posibilidades para resolver el problema de la basura y consiste en los siguientes:

1) Industrializada, mediante la selección de sus compo-- nentes con el fin de reutilizar los metales, el papel, el car

tón y el empleo de la materia orgánica como fertilizante.

2) Incinerarla, para eliminar los riesgos que producen -- los tiraderos de basura al aire libre, que comúnmente se da - en las zonas marginales, creando enfermedades y mal aspecto, además se evitan las plagas de moscas, malos olores y focos - de infección, pero requiere consideraciones sobre la posible contaminación del ambiente.

3) Relleno sanitario, utilizando la basura para rellenar depresiones en terrenos que, posteriormente, al ser cubiertas por una capa de tierra, pueden convertirse en zonas verdes.

Mercados.- Es un servicio por medio del cual la adminis-- tración municipal proporciona lugares y locales para que se - realicen las actividades comerciales y para verificar las con diciones higiénicas de las mercancías destinadas al consumo - humano.

Cementerios o Panteones.- Este servicio tiene por objeto proporcionar los sitios adecuados para las inhumaciones o in- cineraciones de cadáveres; implica el cobro de derechos y el mantenimiento de las instalaciones.

Parques y jardines.- Mediante este servicio público, el municipio brinda a sus habitantes lugares de esparcimiento y áreas verdes que operan como pulmones urbanos. El mantenimiento abarca las fuentes y los motivos ornamentales.

Rastros.- Al proporcionar este servicio, el Municipio se ocupa de vigilar la matanza de los animales que son para el consumo de la población, cuidando que se lleve a cabo en cantidades autorizadas y bajo las condiciones e higiene necesarias.

Además debe vigilarse que en los expendios de carne se observen los reglamentos respectivos de salubridad y otros específicamente aplicables.

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

Transporte urbano.- Es un servicio público municipal mediante el cual se establecen las rutas de los transportes que deben brindar a la comunidad la segura y confiable comunicación a un bajo precio; en muchas ocasiones se concesiona este

servicio a particulares.

Vialidad.- Por medio de este servicio, se vigila el -- tránsito de los vehículos y las personas en la vía pública, aplicándose los reglamentos respectivos y utilizándose la instalación de señales adecuadas para ordenar la propia vialidad.

Conclusion del tema:

Los servicios públicos que presta el municipio son los que entran más directamente en contacto con la comunidad, a pesar de que algunos de ellos son también otorgados por el Estado (camino y carreteras) o inclusive por la Federación (escuelas primarias y secundarias y federales); con esto -- conserva siempre el municipio su carácter de prestador de servicios domésticos por excelencia.

En México, según los estudios preliminares del XI Censo General de Población y Vivienda de 1990.- Los datos más recientes con que contamos hasta el momento - existen 2385 municipios, de los cuales 1053 son pueblos, 487 villas, 374 ciudades, 11 congregaciones, 8 minerías, una estación de ferrocarriles y una ranchería. De las ciudades puede decirse_

que existen 53 grandes ciudades con gran concentración demográfica.

Toda vez que la legislación municipal, como ya se apuntó, corresponde expedirla a las legislaturas locales, en las leyes locales están los requisitos para la existencia y creación de nuevos municipios; existen grandes contrastes de un Estado a otro; entre los dos extremos tenemos a Oaxaca, con el mayor número de municipios; 570; y Baja California Norte y Sur, con solamente 4; Puebla 217; Veracruz tiene 207; y el Estado de México 121.

Para la creación de los municipios no hay esquema definido y existen contrastes entre municipios sumamente pobres y con escasos recursos y municipios urbanos de gran importancia; no puede precisarse si actualmente los municipios son el resultado de comunidades naturales desde el punto de vista sociológico, económico y político; por ejemplo, parece ser que, en el Estado de Oaxaca, el origen del gran número de municipios, es la existencia de las antiguas parroquias o curatos.

Geográficamente, y desde el único punto de vista del te

territorio, existen también grandes diferencias; el municipio de Ensenada Baja California, es el más grande de la República, tomando en cuenta el indicador geográfico; lo sigue el de Ocampo, Coahuila; el primero tiene una extensión territorial que resulta más grande que otras entidades federativas y que algunos países inclusive (El Salvador, Jamaica - etc.)

No hay, desde el punto de vista geográfico, una constante que nos permita afirmar cuál podrían ser la medida - ideal como extensión del municipio.

Demográficamente, los municipios varían mucho. y no -- existe en la Constitución Federal una base que señale cuál sería el mínimo de habitantes para la erección de un municipio; las leyes constitucionales centralistas de 1836, -- consagraban esa Institución y, en la VI ley, se señalaba como base para la existencia del mismo, los poblados que - tuvieran más de 8 000 habitantes, el proyecto de reformas al artículo 115, fracción II, de la Constitución propuesto por la legislatura de Guanajuato, presupone que la comunidad que se pretende constituir como municipio esté inte---grada por una población permanente no menor de 5 000 habitantes.

En este sentido se aprecian los contrastes para determinar la existencia de un municipio en las legislaciones locales, la Ley municipal de Chiapas establecía 1,000 habitantes hasta mayo de 1984; Coahuila, Morelos, Oaxaca y Durango, 1,500; San Luis Potosí, Aguascalientes, Puebla y Zacatecas, 3,000; Querétaro y Veracruz, una cifra superior a 5,000.

En el otro extremo están los grandes municipios urbanos de población muy considerables, tales como Guadalajara (1,628,617 habitantes), Monterrey (1,064,197 habitantes). Cd. Nezahualcóyotl (1,054,921 hab.), etc, además de otros municipios con gran concentración demográfica en áreas relativamente pequeñas. Nezahualcóyotl, en el Estado de México, es el municipio de mayor densidad de población, la cual sigue aumentando sin control.

Creemos que las recientes reformas al artículo 115 constitucional han recogido la realidad municipal, pero desde luego habrá necesidad de revisarse, en primer lugar, si es posible todavía mantener el elevado número de municipios -- que existen en muchas entidades federativas y si a futuro se pueden implantar una labor de fusión de municipios para que queden entidades verdaderamente autónomas y con vida --

propia, que puedan prestar todos los servicios municipales y administrar la vida del municipio en forma participativa, eficiente y democrática. La sola reforma constitucional, -- creemos que no trae la solución para ese problema, que es -- de conciencia nacional, y también habrá de revisarse la estructura de las administraciones municipales para mejorar-- las. Existen miles de municipios mexicanos que difícilmen-- te podríamos afirmar que tienen la mejor estructura adminis-- trativa para afrontar las nuevas responsabilidades que ahora tendrán con la reforma constitucional y por ello, esti-- mamos que también deberá hacerse un esfuerzo muy grande de apoyo de capacitación, concientización y adiestramiento, así como convencer a los municipios de que, o bien coordina, o bien se fusionan, para racionalmente hacerlos más eficientes en el cumplimiento de las tareas que se les ha señalado.

9.4. Forma Directa de Prestación.

"Para efectos de operar y mantener los servicios públi-- cos, la mayor parte de los ayuntamientos cuentan en su estruc-- tura administrativa con un órgano encargado de planear, vigi-- lar y controlar su funcionamiento; ese órgano puede recibir el nombre de dirección, departamento u oficina de servicios públicos. En el caso de municipios con grandes poblaciones --

y organizaciones muy complejas, existen órganos encargados de servicios muy específicos, como son los departamentos - de mercados, las direcciones de agua potable y alcantarilla do. Por el contrario, en el caso de los municipios rurales donde no se prestan todos los servicios señalados, su control está en manos del presidente municipal, de los regidores o de una sola encargada de esa función." (506)

"Las principales funciones que este órgano administrativo debe realizar son las siguientes:

- Planear y organizar la prestación y administración de los diversos servicios públicos.

- Efectuar la prestación de servicios públicos, tratando de cubrir las necesidades de la comunidad.

- Procurar que la prestación de los servicios públicos se realice conforme a los programas de gobierno municipal - y los reglamentos respectivos.

- Vigilar que los pagos de los particulares por el disfrute de un servicio público se cumplan en los montos y -- plazos señalados por la Ley de Ingresos Municipales.

(506) Martínez Cabañas, Gustavo. Op. Cit. Pág. 215.

- Vigilar el uso adecuado de inmuebles y equipo destinado a la prestación de servicios públicos.

- Realizar el mantenimiento y conservación de los edificios y equipos destinados a la prestación de algún servicio público.

- Realizar campañas de concientización para que la población colabore en la conservación y mantenimiento de los servicios públicos." (507)

En cuanto a la administración de los servicios, en la mayor parte de los municipios se utilizan algunos de los tres sistemas siguientes:

"a) Por administración directa, cuando el ayuntamiento se hace cargo de la operación, mantenimiento y explotación de un servicio público.

b) Por colaboración, cuando intervienen los particulares u otros organismos públicos o privados, conjuntamente con el ayuntamiento, ya sea en forma temporal o permanente, en la operación, mantenimiento o explotación de un servicio público.

- c) Por concesión, cuando el ayuntamiento concede a un particular el derecho de manejar, explotar y aprovechar bienes de dominio municipal para prestar un servicio público". (508)

Respecto del personal, "es recomendable que en la prestación de un servicio público se cuente con personal calificado, cuyos conocimientos y aptitudes le permitan superar las dificultades y obstáculos derivados del cumplimiento de su trabajo.

La relación permanente que estos servidores públicos - deben tener con la comunidad hace necesario que su trabajo tenga que ser lo más eficiente posible; para ello, el - - - - adiestramiento y la capacitación son unos de los mejores - medios para lograrlo.

Con ese propósito, al ayuntamiento deberá vigilar que el personal capacite promoviendo su asistencia a cursos -- o bien, buscando que especialistas y personal calificado - proporcione información y orientación técnica al personal municipal, encargado de los diferentes servicios públicos".

(509)

(508) Martínez Cabañas, Gustavo. Op. Cit. Pág. 215.

(509) INAP, La Administración de los Servicios..., Op. Cit. pág. 17.

"Para la prestación de los servicios públicos se requiere de ciertos instrumentos mínimos, como son: equipo, maquinaria y herramientas. La cantidad y calidad de éstos deberá estar en proporción a las condiciones y necesidades del municipio.

Antes de adquirir nuevos instrumentos, es conveniente consultar con otros municipios donde se opera con ellos o bien solicitar información a proveedores especializados, para tener conocimiento más preciso de su utilidad y rendimiento, - de acuerdo a las necesidades reales de cada municipio y de cada servicio público.

El buen cuidado, conservación y mantenimiento del --- equipo, prolonga más su funcionamiento y evita desgastes prematuros en sus mecanismos." (510)

Algunos lineamientos generales que se observan en la - Administración de los Servicios Públicos, son los siguientes:

"1. En los casos en que los servicios públicos son prestados directamente por el ayuntamiento, la responsabilidad de su administración es ejercida por el presidente municipal o por los órganos administrativos
(510) Idem. Pág. 18.

correspondientes.

2. Las autoridades municipales también pueden satisfacer necesidades públicas con la colaboración de organismos privados; en esos casos, las instituciones privadas deben disponer de recursos o medios económicos propios, tener personalidad jurídica propia, ser susceptibles de recibir ayuda del gobierno municipal en los casos en los que éste así lo determine y estar bajo el control y supervisión de las autoridades municipales, dentro de la esfera de su competencia.
3. La prestación de servicios públicos por particulares requiere de concesión del ayuntamiento y debe ser otorgada por concurso.
4. La concesión es un contrato en virtud del cual el ayuntamiento transfiere a una persona física o moral, el derecho y la responsabilidad de prestar un servicio público municipal.

Por lo que respecta a esta forma de administración, se

puede decir que intervienen dos partes:

- A) Las autoridades municipales.
- B) La empresa o persona física que se encargará de proporcionar el servicio público.

Generalmente, las concesiones se formalizan mediante la firma de un contrato.

Las condiciones para que se dé la concesión de los servicios públicos, deberán estar reguladas por las disposiciones establecidas en la Ley Orgánica Municipal, tales como:

La determinación clara del servicio que se concesiona.

La duración de la concesión, las causas de su caducidad y la pérdida de la misma.

Los impuestos, productos y derechos que se deriven de la concesión.

La vigilancia concreta que el ayuntamiento realizará durante la prestación del servicio.

La exposición de los casos en que se declara un servicio

como la causa de la utilidad pública.

Una vez que en el ayuntamiento haya concesionado un servicio público, tiene la facultad de realizar a los términos de la concesión y puede supervisar y evaluar su funcionamiento convirtiéndose así en el asesor del concesionario.

En esta forma de administración, el ayuntamiento se concreta a establecer las normas y lineamientos en base a los cuales se otorga la concesión y se regula por el funcionamiento del servicio.

Cabe hacer la aclaración de que la forma de organización interna del concesionario para prestar un servicio fuera de la administración municipal, afectándola solamente en aquellos casos en que no sean respetados los términos y las condiciones de la concesión o no se satisfagan las necesidades colectivas. En suma, la concesión, se da cuando el ayuntamiento concede a los particulares el derecho para prestar un servicio público. En el contenido del reglamento se deberán establecer las condiciones en que se otorgará la concesión.

5. Cuando los servicios públicos se concesionan a particulares, las concesiones deben sujetarse a las disposiciones de la Ley orgánica municipal de ese estado - o a la legislación paralela de la entidad y a las que determine el ayuntamiento. En el caso de los términos temporales excedan a la gestión del ayuntamiento y -- cuando con la concesión se afecten bienes inmuebles - municipales, se debe contar con la autorización previa del Congreso local.

6. Conforme a las disposiciones legales aplicables en muchos estados, las concesiones para la explotación de - servicios públicos no pueden ser otorgados a los miembros del ayuntamiento o parientes de éstos, ni a funcionarios y empleados públicos ni a sus parientes, así como tampoco a empresas en las que sean representantes o tengan intereses económicos las personas antes señaladas.

7. El concesionario de un servicio público municipal es - el único responsable de los daños que se cometen en -- la prestación de un servicio concesionado y, cuando -- lo juzgue conveniente, el ayuntamiento en beneficio de la colectividad, podrá modificar en cualquier momento_

el funcionamiento de dicho servicio." (511)

"La prestación de un servicio público por colaboración significa que la comunidad y el ayuntamiento, en coordinación estrecha, contribuyen para el financiamiento, operación, conservación y mantenimiento de un servicio público municipal.

De esta manera se pueden realizar acciones concretas, - por ejemplo: el financiamiento compartido del servicio, el - trabajo colectivo para la realización de una obra o mantenimiento de un servicio, la vigilancia de su correcto funcionamiento y otras.

Esta forma de administración garantiza en sí misma una activa participación de la comunidad en el ciudadano y el buen funcionamiento de un servicio público y una conciencia del - beneficio que de éste deriva.

Corresponde a las autoridades municipales: reglamentar la operación de servicios bajo la forma de colaboración; garantizar una participación constante de los órganos de colaboración comunitaria, mediante un trabajo bien ejecutado y - una estrecha coordinación con las autoridades municipales". (512)

Así surgen una serie de reglamentos municipales que son los que regulan la estructura y el funcionamiento de la administración pública municipal.

"Las disposiciones que contienen estos reglamentos son:

(511) Martínez Cabañas, Gustavo. Op. Cit. Pág. 216.

(512) INAP. Op. Cit. Pág. 23.

- La estructura administrativa.
- Las funciones de los órganos municipales.

Las bases para los sistemas de administración de recursos financieros, materiales y de personal que labora en el municipio". (513)

De este tipo de reglamentos destacan por su importancia: el Reglamento Interno de la Administración.

Este señala cuáles son los órganos que integran la Administración Pública Municipal y establece sus responsabilidades y funciones.

"De esta manera, el Reglamento Interno de la Administración debe contener entre otros, los siguientes capítulos:

- A) Disposiciones Generales.
- B) Funciones y Atribuciones de la Presidencia Municipal.
- C) Dependencias de la Administración Municipal.

(513) La Reglamentación Municipal. Guía Técnica 2. Edit. Instituto Nacional de la Administración Pública. México, 1985. Pág. 10.

- D) Nombramiento, Suplencia y Responsabilidad de los Servidores Públicos Municipales.
- E) Previsiones Generales.
- F) Vigencia del Reglamento". (514)

Los reglamentos que norman la organización y el funcionamiento de los servicios públicos; son por ejemplo:

El servicio de agua potable y alcantarillado público, limpia, mercados, panteones, rastro, parques y jardines y de seguridad pública y tránsito.

El contenido de estos reglamentos está orientado al control y administración de los servicios públicos y a establecer las condiciones en que se debe prestar, así como los requisitos que el usuario debe cubrir para tener acceso a ---- ellos.

La estructura de estos reglamentos deben de contemplar - básicamente los siguientes aspectos:

La definición del servicio público que se va a regular.

Por ejemplo, un reglamento de agua potable y alcantarillado contendrá única y exclusivamente los aspectos relativos a esta materia, los derechos u obligaciones del ayuntamiento y de los usuarios, así como las condiciones en que se deberá de prestar el servicio.

El Organó Responsable.- El reglamento deberá señalar que la unidad órganica del municipio es responsable de la operación y la administración del servicio público.

Financiamiento de los Servicios Públicos.

"Un aspecto muy importante de la prestación de los servicios públicos es su financiamiento. Esto obliga a considerar que algunos de los servicios representan fuentes de ingresos para la Hacienda Municipal, mientras que otros significan -- únicamente gastos, por lo que sus costos de operación y mantenimiento son antieconómicos.

Entre los servicios que generan recursos económicos a la Hacienda Municipal se encuentran los de agua potable y alcantarillado, mercados, centrales de abasto, panteones, rastro y tránsito; mientras que, generalmente, los servicios de limpieza, calles, parques y jardines se prestan en forma gratuita.

Esa situación hace necesario tomar en cuenta la cantidad de recursos financieros que requiere un ayuntamiento para proporcionar los servicios públicos y las formas más comunes de conseguirlos.

Los servicios que representan una fuente de recursos para la Hacienda Municipal generalmente son financiados por la vía fiscal, es decir, mediante el cobro de los derechos o productos previstos en la ley de ingresos municipales correspondiente; eso quiere decir, que los usuarios de esos servicios tienen que pagar una cuota o una tarifa a cambio de la prestación de un determinado servicio público. De esa manera, hay casos en que por el volumen de usuarios y recursos financieros que se generan, se pueden prestar servicios públicos en forma autofinanciable, aunque también, en otros casos, se tienen los resultados contrarios.

Otra forma de financiar la construcción, instalación, operación o mantenimiento de los servicios es por la vía deficitaria mediante créditos o subsidios.

El primer caso se presenta cuando la cantidad de recursos necesarios para presentar un servicio es mayor a la capacidad financiera del municipio y, en consecuencia, el ayunta-

miento se ve obligado a solicitar préstamos para cubrir esas necesidades. Por otra parte, el financiamiento a través de - subsidios se observa cuando la incapacidad o insuficiencia - financiera de un ayuntamiento tiene que ser cubierta por el gobierno estatal o federal, a efecto de garantizar a la comu nidad el funcionamiento regular de uno o varios servicios de interés colectivo". (515)

La forma de la Administración.- El reglamento deberá es tablecer cuál es la forma en que deberá administrarse.

Entre éstas podemos identificar a la prestación directa, que se entiende cuando el municipio es el único responsable de la prestación del servicio público.

"Esta forma de administración de los servicios públicos municipales es la máxima expresión de la capacidad técnica y administrativa de los ayuntamientos, ya que significa que -- éstos, contando con la adecuada planeación, programación, fi nanciamiento y recursos propios, se encarguen directamente - de la prestación.

Bajo esta forma de administración, el ayuntamiento deberá girar las instrucciones al órgano administrativo responsable de los servicios públicos, para que tome las medidas necesarias para el buen funcionamiento de dichos servicios.

En este caso, el costo de su establecimiento, operación, conservación y mantenimiento deberá ser cubierto con los recursos municipales.

El ayuntamiento deberá analizar a fondo su capacidad técnica y financiera, para poder determinar la conveniencia de asumir la responsabilidad de la administración directa de algún servicio público municipal". (516)

En conclusión, el análisis de los servicios públicos municipales en su conjunto y cada uno de ellos, requiere de una serie de consideraciones normativas, administrativas, técnicas y financieras, sin perder de vista el entorno económico, social, cultural y político prevaeciente en cada uno de los municipios del país.

(516) INAP, Op. Cit. Pág. 20.

9.5 Colaboración de Prestación de Servicios: Por la Federa--
ción; por las Entidades Federativas.

La prestación de un servicio público por la colaboración, significa que la comunidad y el ayuntamiento, en coordina---
ción muy estrecha, contribuyen para el financiamiento, operaci
ción, conservación y mantenimiento de un servicio público mun
icipal.

De esta manera se pueden realizar acciones concretas, --
por ejemplo en el financiamiento compartido del servicio, el
trabajo colectivo para la realización de una obra o manteni-
miento de un servicio, la vigilancia de un correcto funcionam
miento y otras.

"Es muy importante tomar en cuenta que ahora la fracción
III del artículo 115 constitucional contempla dos nuevas for
mas para prestar los servicios públicos municipales: la pri-
mera de ellas se refiere a los convenios de coordinación o -
colaboración entre el Estado y el municipio y, la segunda, -
es mediante la asociación intermunicipal.

En cuanto a los convenios entre Estado y Municipio para
la prestación de servicios públicos, el texto constitucional
ha previsto que de esta forma se pueden garantizar los servici

cios más necesarios en aquéllos casos en que el volumen de - recursos humanos, financieros y técnicos requeridos, sea superior a la capacidad administrativa y económica de un municipio, así como para los casos en que las condiciones geográficas y socioeconómicas de muchos municipios sean el mayor - obstáculo para que los ayuntamientos correspondientes puedan prestar los servicios públicos más elementales a sus comunidades.

Por lo que se refiere a la coordinación y asociación entre dos o más municipios de un mismo Estado, se puede señalar que esta forma está prevista para aquellos casos de municipios que por su estrecha cercanía geográfica enfrenten problemas comunes en materia de infraestructura y equipo de servicio público, así como para aquellos municipios que deseen aprovechar en forma óptima los recursos materiales, humanos, técnicos y financieros disponibles en forma complementaria.

Es necesario señalar que esos sistemas son de gran importancia, ya que de su forma de aplicación y funcionamiento dependen la optimización económica para el municipio y la satisfacción de las necesidades de sus comunidades.

Las facultades legales y reglamentarias de los ayunta---

mientos para elegir cualquiera de esos sistemas de administración de servicios públicos, tienen su fundamento en la ley orgánica municipal y en los reglamentos municipales que se hayan expedido sobre esa materia". (517)

"Existen los convenios, cuando el municipio acuerda con el gobierno estatal o con otros municipios un convenio para la prestación de un servicio, el reglamento deberá hacer mención de ello y destacará las principales responsabilidades - que se derivan de ese convenio."(518)

Con la colaboración se garantiza en sí misma una activa participación de la comunidad en el cuidado y en el buen funcionamiento de un servicio público y una conciencia del benficio que de éste se deriva.

Corresponde a las autoridades municipales: reglamentar - la operación de los servicios públicos bajo la forma de colaboración para así garantizar una participación constante de los órganos de colaboración comunitaria, mediante un trabajo bien ejecutado y una estrecha coordinación con las autorida-

(517) Martínez Cabañas, Gustavo. Op. Cit. Pág. 215.

(518) Idem.

des municipales.

Existe el convenio de coordinación Estado-Municipio. Este convenio es celebrado por el gobierno de la entidad con sus respectivos gobiernos municipales, para transferir recursos, realizar acciones y obras conjuntas en beneficio del desarrollo estatal y municipal.

Mediante los convenios el municipio puede transferir, --parcial o totalmente, sus facultades para la prestación de un servicio público al gobierno del Estado, o bien, pueden establecer la participación concurrente del Estado y del municipio.

Los compromisos derivados de este tipo de convenios se ejecutan de manera coordinada, atendiendo entre otros, los siguientes aspectos:

- A) Programas de inversión y gasto estatal a favor del municipio.
- B) Promoción y fomento económico.
- C) Coordinación y asesoría hacendaria.
- D) Administración de obra y servicios públicos.
- E) Adquisición y suministro de bienes municipales.

Para celebrar un convenio, se deben de observar los siguientes requisitos:

- 1) Un acuerdo del cabildo que autorice la firma del convenio entre el ayuntamiento y el gobierno del Estado.
- 2) La certificación del costo de las obras e instalaciones mediante planos, proyectos y presupuestos.
- 3) Que la vigilancia del convenio nunca exceda al período legal del ayuntamiento en funciones.
- 4) La autorización del congreso local, previo a la ejecución del convenio, según sea el caso.

Cuando algún servicio provoque efectos fuera del territorio del municipio, del correspondiente al Estado o bien, --- cuando los municipios enfrenten carencias administrativas -- técnicas y financieras, que les impidan llevar a cabo una -- adecuada prestación del servicio, el convenio deberá establecer las bases de coordinación entre los municipios y las dependencias del gobierno estatal, que tengan a su cargo la -- prestación de dicho servicio público.

Los convenios de coordinación Estado-Municipio, son los instrumentos operativos de la planeación municipal y representan una figura para la colaboración entre el Estado y el Municipio.

Conclusiones.

La colaboración con organismos estatales federales o de otros municipios se presenta como una premisa esencial para la correcta prestación de los servicios públicos municipales; dada la constitución financiera del municipio, muchas veces es imposible pretender la autonomía absoluta, ya sea por las bajas contribuciones o la pobreza económica del lugar (v. gr. municipios rurales), o por la enorme demanda de servicios en una gran concentración demográfica urbana.

En el aspecto político cabe mencionar, que un avance importante es la integración en la mayor parte de los ayuntamientos, de regidores de representación proporcional, lo que da acceso a los partidos de oposición a estos cuerpos colegiados y a que se escuche su voz en los mismos, dando así margen a la democratización del sistema político mexicano.

Cuestión importante es también que los Ayuntamientos -

manejan su patrimonio conforme a la ley. También la reforma -- es importante por cuanto que conforme a las leyes locales, -- los Ayuntamientos tienen a su cargo servicios públicos cuya -- impartición tienen que vigilar y proporcionar al pueblo. Otro avance lo constituye el hecho de que los Municipios podrán -- formular, aprobar, y administrar la zonificación y planes de desarrollo municipal, así como de sus reservas territoriales.

Reforma importante también es la que determina que las -- relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, -- así como de los Municipios, se regirán por las leyes que ex-- pidan las Legislaturas de los Estados.

El crecimiento urbano de las ciudades, rompe con muchos de los criterios históricos en relación al municipio y su go-- bierno. La convivencia vecinal en este aspecto a nivel gene-- ral, parece ya no darse en esas grandes ciudades que son las zo-- nas metropolitanas conurbanas en varios municipios. La exis-- tencia de pequeños municipios que no tiene realmente vida au-- tónoma propia resulta ser uno de los principales problemas -- que confronta el sistema político de los Estados, lo que está provocando que se cree una conciencia sobre estos, de la necesidad de in-- tegrar a los municipios pequeños y ayudarle de alguna manera a solventar sus gastos para conseguir la supervivencia de tales organismos. De todas maneras, la reforma municipal de 1983 es un gran avance para el fortale-- cimiento municipal y federal.

CAPITULO X

**EL MUNICIPIO EN EL DERECHO
INTERNACIONAL**

CAPITULO X. EL MUNICIPIO EN EL DERECHO INTERNACIONA.

10.01 El Municipio en España.

En el primer capítulo de este estudio atendimos a la historia y a la evolución del Municipio español. En este capítulo enfocaremos la situación actual de dicha Institución y confrontamos sus características con las del Municipio Mexicano.

Como antecedente inmediato tenemos lo sucedido a la caída del régimen franquista. "En España, se efectuaron el 3 de abril de 1979, las primeras elecciones municipales democráticas en el país, desde 1931. Tras más de 40 años en que los Ayuntamientos estuvieron regidos por la derecha, el 70% de los 37 millones de habitantes de la Nación tuvo al frente de los municipios a partir del 19 de abril del propio año de 1979, concejales y alcaldes de izquierda". (519)

"Hasta la constitución de las corporaciones democráticas_ en 1979, los municipios se limitaban casi exclusivamente a --- ofrecer los servicios públicos obligatorios. Después de 1979, _debían buscar también mejorarlos, incluso debían responder a -

nuevas demandas de servicios: recreativos, culturales, sanitarios. Hoy, los municipios, sobre todo los más grandes, prestan servicios que antes correspondían al Estado central." (520)

Otra característica innovadora de esa época fue la aparición de la mujer en la escena política. "Tanto el partido político que asumió el poder a la muerte de Franco 'Unión de Centro Democrático' que el gobierno de España del año de 1976 hasta el año de 1982 como el gobierno socialista que ha gobernado de 1982 hasta el momento actual (Partido Socialistas Obrero Español), han tenido una gran preocupación por promover la actividad de la mujer.

La igualdad existe desde el año de 1961, ya en la época de Franco, se dictó una ley de igualdad de derechos políticos profesionales y laborales de la mujer. Sin embargo, ha sido en la época moderna cuando el reconocimiento de los derechos de la mujer ha tenido mayor énfasis en España." (521)

Es notable destacar aquí el hecho evidente del atraso español debido a la dictadura franquista, dado que en México, -

- (520) García Antonio, Angel. El Municipio en el Proceso de Desarrollo en España. Teoría y Praxis Administrativa. Oct. 1988-Jun. 1989, Monterrey, N.L. Pág. 19.
- (521) Velasco Murias, Luis Fernando. Los Servicios Públicos Municipales en España. Teoría y Praxis... Op. Cit. --- págs. 78-79.

como hemos visto, la integración política de la mujer comenzó efectivamente a darse hace más de 35 años, y en España apenas cumple los 29.

Ahora bien, "en España existen ocho mil 66 municipios, -- los cuales están distribuidos en forma muy diversa. Algunos -- son grandes, otros son muy pequeños. El 66% son de menos de -- mil habitantes, que representan el 4.42% de la población. Sin embargo, el 60% de los habitantes de España viven en municipios de más de 50 mil." (522)

"Los municipios pequeños son los que van de 0 a 5 mil habitantes. Son 6,970. Sin embargo, en ellos sólo viven: ----- 6,621,724 habitantes, de un total de 38 millones que tiene el país, es decir, que en estos municipios, que son el 86.44%, -- solamente viven el 18% de la población.

Los medianos son los que van de 5000 a 20,000 habitantes. Son 830, el 10.29% del total. ¿Cuanta población vive? Pues -- 7,519,000 habitantes, lo que representa el 20% del total de -- la población..

La tercera gama la constituyen los de 20,000 a 100,000 ha

bitantes, son 213, lo que representa el 2.64% del total del país. Viven en ellos 7,908,000 personas que representan el 21% del total del país. Finalmente, los municipios de más de 100,000 habitantes: son 50 lo que representa el 0.62% del total. Habitan 15,631,000 personas el 41% del total." (523)

Esta cifras son altamente significativas del fenómeno que en México llamamos pulverización municipal. En el texto citado también se menciona que los municipios de 1 a 250 habitantes son 2000, casi el total de municipios en México, que tiene una población de por lo menos el doble de la española, y una extensión territorial cinco veces superior.

Nos inclinamos a creer, por lo tanto, que la distribución municipal mexicana es bastante aceptable en comparación con la miniaturización española, que acarrea problemas administrativos, sociales y económicos, con seguridad.

"En el proceso actual, ha sido necesaria la unidad de los 17 estados de España, las 17 comunidades autónomas, que se han constituido rápidamente. El proceso de transformación del Estado español ha ocurrido en un período muy corto. Aún en --

1978 existía un Estado centralista." (524)

Conceptos muy claros acerca del municipio español nos -- ofrece el Teniente del Alcalde de Descentralización y Participación de Barcelona, España; el Lic. Jordi Borja: "La Legislación y la práctica municipal desde hace un siglo (la -- ley de 1877 es la matriz hasta nuestros días), se han caracterizado por una aparente contradicción: exaltación de la ad ministración local del municipio, 'ente natural', célula fun damental de la sociedad y otra retórica por el estilo y al - mismo tiempo dependencia política del poder central, control directo de la gestión administrativa mediante los cuerpos na cionales, vacío de competencias y miseria de recursos. Una - de las manifestaciones de esta incongruencia se refleja perfectamente en el estatuto de los concejales: un cargo 'obligatorio y gratuito'." (525)

Quizá lo más interesante de esta exposición resulte la - similitud entre la contradicción municipal española y la que existe en nuestro país, tan bien descrita por Jordi Borja.

(524) García Antonio, Angel. Op. Cit. Pág. 19.

(525) Borja, Jordi. Descentralización en la Experiencia Municipal Española. Revista de Estudios Municipales No. 12. El Municipio en Iberoamérica. Centro Nacional de Estudios Municipales. México, 1986. Pág. 83.

"Otro tema que incide en la problemática y que se ha abordo, es el de la agilización de los trámites administrativos que en muchos casos paralizan las inversiones. Se analiza, en este aspecto, además la posibilidad de ofrecer tratamientos especiales por vía fiscal (modificaciones o exenciones).

El apoyo de infraestructura y el abastecimiento de agua - para las industrias, son otras formas de promover el desarrollo en los municipios. Se trata, en resumen, de propiciar el clima y las condiciones necesarias para el desarrollo, generando empleos estables y utilizando recursos ociosos." (526)

Por lo que respecta a los servicios que prestan los ayuntamientos en las diputaciones locales, podemos citar que sobre este asunto se menciona en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, decreto de 17 de junio de 1955.

"Art. I.- Los Ayuntamientos podrán intervenir las actividades de sus administrados en los siguientes casos:

Primero. En el ejercicio de la función de policía, cuando existiere perturbación o peligro de perturbación grave de la_

tranquilidad, seguridad, salubridad o moralidad ciudadanas, - con el fin de restablecerlas o conservarlas.

Segundo. En materia de subsistencias, además, para asegurar el abasto de los artículos de consumo de primera necesidad, la calidad de los ofrecidos en venta, la fidelidad en el despacho de los que se expendan a peso o medida, la normalidad de los precios y la libre competencia entre los suministradores y vendedores.

Tercero. En el orden del urbanismo, también para velar -- por el cumplimiento de los planes de ordenación aprobados.

Cuarto. En los servicios de particulares destinados al público, para imponer la prestación de aquellos debidamente y - bajo tarifa.

Quinto. En los demás casos autorizados legalmente y por - los motivos y para los fines previstos." (527)

"La actividad municipal se dirigirá principalmente a la - consecución de los siguientes fines:

(527) Reglamento de Servicios de las Corporaciones Legales:
en "Legislación Local". Publicaciones Abella. Madrid, -
1980, Tomo I, pág. 383.

a) Gestiones urbanísticas en general, saneamiento, reforma interior y ensanche de las poblaciones; vías públicas, urbanas y rurales; alumbrado, viviendas; parques y jardines; -- campos de deportes.

b) La administración, conservación y rescate de su patrimonio; la defensa del forestal contra todos los ataques a su integridad, en el suelo y en el vuelo, aun cuando se tratare de montes no declarados de utilidad pública, y la regulación y aprovechamiento de los bienes comunales.

c) Salubridad e higiene; aguas potables y depuración y -- aprovechamiento de las residuales; fuentes, abrevaderos, lavaderos y alcantarillados; piscinas y baños públicos; cementerios y servicios fúnebres; prevención de epidemias; laboratorios y hospitales; casas de socorro; limpieza de vías públicas; recogida y tratamiento de basuras e higiene de las viviendas.

d) Abastos; mataderos; mercados, hornos, tablas y panaderías; suministro de gas; electricidad; calor y fuerza motriz, policía de abastos; inspección higiénica de alimentos y bebidas.

e) Transportes terrestres, marítimos, fluviales, subterráneos y aéreos; estaciones, puertos y aeropuertos.

f) Instrucción y cultura, educación física, campamentos, fiestas religiosas y profanas tradicionales.

g) Beneficencia; protección de menores; prevención y represión de la mendicidad; mejora de las costumbres; atenciones de índole social, especialmente mediante la creación de Mutualidades escolares, cotos de previsión, y albergues de transeúntes.

h) Policía urbana y rural; extención de incendios, salvamento, defensa pasiva; protección de personas y bienes; policía de construcción; fábricas, establecimientos mercantiles y espectáculos.

i) Concursos y exposiciones; ferias y mercados; teatros, cines, frontones; Cajas de Ahorro y Montes de Piedad, alhóndigas y pósitos; Bolsas y lonjas de contratación; adquisición de elementos de producción o consumo;

j) Fomento de turismo; protección y defensa del paisaje; museos, monumentos artísticos e históricos; playas y balnea--

rios, y

k) Cualesquiera otras obras y servicios que tengan por objeto el fomento de los intereses y la satisfacción de las necesidades generales y de las aspiraciones ideales de la comunidad municipal." (528)

Por otro lado, dentro de los servicios mínimos obligatorios que los municipios deberán prestar se cuentan los siguientes:

- a) Guardería rural.
- b) Surtido de agua potable en fuentes públicos, abrevaderos y lavaderos.
- c) Alumbrado público.
- d) Pavimentación de vías públicas.
- e) Cementerios.
- f) Limpieza varia.
- g) Destrucción o tratamiento técnico-sanitario de las basuras y residuos.
- h) Desinfección y desinfectación.

(528) "Ley de Régimen Local" en "Legislación Local". Op. Cit. Págs. 153-160

- i) Botiquín de urgencia.
- j) Asistencia médico-farmacéutica a familias desvalidas.
- k) Inspección sanitaria de alimentos y bebidas, y
- l) Fomento de la vivienda higiénica." (529)

En los términos anteriores puede parecer muy general, y - por tanto ambigua, la descripción del ámbito en que el municipio español presta sus servicios al pueblo. Conviene mencionar uno a uno, los principales que son de la competencia del municipio.

Acercas de la asociación intermunicipal tenemos que: "Cuando los pequeños municipios normalmente no pueden prestar los servicios públicos tienen fórmula de pedir la dispensa; pedir la ayuda a la diputación o tienen también la posibilidad de - asociarse entre sí, mancomunarse para la prestación de ese -- servicio público. Surgen las 'Mancomunidades Municipales de - Servicios' a través de las cuales, varios municipios que no - pueden prestar un servicios se reúnen, ponen en común una determinada cantidad de dinero, crean estatus y prestan en co--

(529) Ibidem. pág. 161.

mún el servicio con los beneficios de economía de escala correspondientes." (530)

Se puede hacer la comparación de las Mancomunidades mencionadas con la facultad que nuestra Constitución concede al municipio mexicano de "coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda." (531)

De igual modo apreciamos que muchos de los servicios públicos que le son conferidos de prestar al municipio son similares a los que en México realizan, salvo la interesante opción de la defensa del consumidor, que aquí es federal (PFC).

Un tema que preocupa fuertemente al gobierno español es el de la descentralización administrativa. "En resumen se plantean tres tipos de problemas, distintos por su carácter, pero que pueden resolverse de forma articulada:

A) Crear y darles competencia propia a un grupo amplio de representantes políticos de la población, que acaben con el monopolio de factor que sobre la gestión municipal han tenido

(530) Velasco Murias, Luis Fernando. Op. Cit. Pág.80.

(531) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. cit. Pág. 98.

altos funcionarios y alcaldes. Estos últimos juegan un papel protagónico evidente pero no deben ser los 'únicos' representantes municipales con poder.

B) Acercar la gestión a los ciudadanos, tanto desde el punto de vista político como administrativo. Los barrios no centrales requieren oficinas que informen y resuelvan cuestiones administrativas. Los concejales de distrito pueden desconcentrar la gestión municipal y, cuando tengan competencias y recursos propios, empezar la descentralización política local.

C) Abrir canales de participación para que los ciudadanos y especialmente las asociaciones y entidades que representan intereses de grupo o generales, puedan dialogar con el poder municipal y también asumir formas de cooperación y de gestión directa, independientemente de las presiones, reivindicaciones y oposiciones que consideren que deban hacer en otros momentos o aspectos de la gestión municipal." (532)

Un último punto sobre los servicios públicos: "¿Cuál es la calidad de los servicios públicos prestados por los municipios españoles? ¿Cuál es el modelo de prestación de servi--

cios públicos? Habrá países en que los servicios públicos - sean magníficos, habrá otros en que sean muy malos, habrá - países intermedios. ¿Cuál es la calidad que se pide de un - servicio público? Evidentemente, la calidad media de un ser- vicio público prestado por los municipios españoles, depen- de de la zona del municipio, y de los recursos económicos. ---
(533)

Es curioso advertir el espíritu español a este respecto: procuran actuar más y legislar (o mejor dicho, discutir las - leyes) menos, algo así como el lema norteamericano de la década de los - 20's, "Mucha administración y poca política"; en términos ge- nerales, y aunque las condiciones (principalmente las económi- cas) son distintas, creemos que el ejemplo en general es bue- no para adoptarse en México, ya que nos hemos pasado mucho -- tiempo discutiendo, y durante ese lapso hemos hecho realmente poco por una auténtica búsqueda de la descentralización en el Municipio.

Como comentario especial anotaremos que "El Estado Cen- tral mantiene su competencia solamente sobre 'las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas". Por lo - tanto, para respetar esta competencia de las autonomías, el_ gobierno debería limitarse a una ley de bases, cuyo desarro-

llo correspondería a los parlamentos autónomos y también, para el resto del territorio, a las cortes y al gobierno".
(534)

España está enfrascada en un decisivo proceso de desarrollo y descentralización que tiene como cimiento fundamental al Municipio que demuestra aquí su sustancial importancia.

10.02 El Municipio Francés.

El antecedente institucional del actual municipio francés son las comunas cuyo origen data de la Edad Media y que después tendrían una variante institucional, la institución monárquica se desarrollaba por medio de la política astuta de Felipe Augusto, que fundaba comunas reales protegidas y privilegiadas por monarca, en detrimento de las ciudades libres o de las comunas juradas.

"El Estado ha sido creado para asumir elevados fines sociales, para encauzar la vida social por senderos de desarrollo y progreso. La amplitud del concepto "bien común" entrega a la organización política una grave responsabilidad como es la de velar por la supervivencia y desarrollo del grupo social." (535)

(534) Borja, Jordi, Op. Cit. Pág. 101.

(535) Serra, Rojas, Andrés, Ciencia Política. Edit. Porrúa, - México. 1988. pág. 297.

Esta situación obligó al Rey Felipe IV a convocar a los primeros Estados Generales. "Los Estados eran tres, integrados, el primero, por el clero, el segundo por la nobleza y el tercero por los procuradores de las comunas reales. Al -- quien ha señalado que de los tres Estados reunidos en la Asamblea, salió formulada la teoría del absolutismo". (536)

Parece que la situación dejaba mucho que desear, pues -- más adelante se presentó una gran revuelta popular para obtener la independencia de las Comunas. "Comenzaba a gobernar -- al país Delfín Carlos, en 1365, cuando, estando Francia en peligro de caer en manos de sus enemigos, pidió auxilio a los Estados Generales para mantener la resistencia. Los Estados Generales, dirigidos por Esteban Marcel, preboste de los mercaderes de París, pidieron en cambio de esos auxilios, -- prerrogativas para las comunas francesas y que el gobierno -- del reino estuviese administrado por los representantes de -- los Estados Generales. El Delfín huyó de París y Marcel proclamó la comuna soberana que el fin dejó de existir con el -- asesinato del líder de la primera Comuna libre de París y la vuelta de Carlos V". (537)

(536) Ibidem. Pág. 112.

(537) Ibidem. Pág. 113.

"Durante el Renacimiento, no hubo propiamente un sistema coordinado de gobierno local, pues el régimen administrativo estaba subordinado al gobierno general, que atendía - con preferencia a algunas poblaciones, en detrimento de --- otras. Por tanto, no había un régimen local homogéneo, que se aplicase por igual a todas las comunidades, sino más --- bien un centralismo absoluto del que dependían las variantes locales". (538)

Resulta obvio que con la llegada del absolutismo, el municipio vió reducida su autonomía a la nada. El representante por excelencia de dicha corriente es el famoso 'Rey - Sol', Luis XIV quien mantuvo bajo su control todas las funciones gubernativas, delegándolas únicamente en miembros -- serviles de la nobleza y el clero.

"En el ramo de hacienda, dirigido por el contralor general, las provincias contaban con los intendentes y los -- distritos también tenían sus funcionarios. Pero los puestos de la administración municipal, los ofrecía al mejor postor de la Tesorería y se sabe de tentativas para vender el cargo de edil. Así surgía una burocracia centralizada". (539)

(538) Ibidem. Pág. 123.
(539) Ibidem. Pág. 129.

"En el último cuarto del siglo XVIII, en Francia, la situación era intolerable. Todos los municipios debían pagar los mismos impuestos aunque la población decreciera. Imperaba la intolerancia, la mala organización administrativa, la desigualdad municipal y la falta de libertad.

El rey tenía, pues, una misión magnífica que cumplir, pero buscó otros caminos. Turgot, llamado al gobierno por Luis XVI, fracasó en su intento de reunir asambleas provinciales en 1776 y después Necker, en 1777, puso en práctica el proyecto, pero éstas fueron recibidas con indiferencia". (540) y fue durante la Revolución Francesa, consecuencia de lo que acabamos de describir, cuando resurgió la Comuna de París.

"La Revolución Francesa transformó los sistemas municipales y de aquí parte la municipalidad moderna. El Estado llano, transformado en Asamblea Constitucional disolvió las viejas comunas reales y surgió la institución municipal con su sello de igualdad. Fue el 10 de agosto de 1792, cuando la Revolución Francesa dio políticamente el golpe de gracia a la monarquía y este acontecimiento tuvo un estricto carácter municipal. La Asamblea Constituyente no había logrado lo que realizó la municipalidad. El paso definitivo - (540) Ibidem. Pág. 159.

lo dió el municipio con la Comuna de París. Dantón disolvió la municipalidad realista y la sustituyó por una revolucionaria. Entonces la Asamblea no gobernó, sino la Comuna de París". (541)

"Mientras tanto, los municipios del resto de Francia se sacudían y en Lyon, las Casas Consistoriales fueron el centro de la venganza de la Convención. Al fin, Robespierre se apoyó en la Comuna para salvarse. La Convención lo apresó, - la Comuna lo libertó y finalmente fue enviado al patíbulo, - junto con 12 dirigentes de la Comuna. Sin embargo, el remedio produjo efectos peores que la enfermedad. Se suprimió la Comuna de París y pasó a la Convención la administración de la capital". (542)

Los municipios en Francia vivieron un desarrollo en forma sinusoidal. es decir, sus progresos no eran sinuosos ---- sino más bien irregulares. Ya vimos cómo las comunas libres, primitivas se extinguieron con la llegada del absolutismo, y lo mismo hubo de ocurrirle a la incipiente Comuna de París. - Con la ascensión al poder de Napoleón Bonaparte quien, como buen emperador, centralizó el poder. "Dividió al país en departamentos, con prefectos, subprefectos y alcaldes, como au-

{ 541 } Ibidem. Pág. 160.

{ 542 } Ibidem. Pág. 161.

toridades administrativas. Es decir, que el prefecto, como delegado del poder ejecutivo, administraba el departamento. El subprefecto administraba el distrito y el alcalde, con el Concejo Municipal o Ayuntamiento la municipalidad". (543)

Posterior a Napoleón se dió un período de desajustes e indefiniciones, Carlos X pretendió volver al absolutismo, - pero el pueblo galo no estaba dispuesto a sufrir de nuevo - la injusticia de las Cortes opulentas y el pueblo miserable; por lo que Carlos X tuvo que abdicar.

El nuevo rey Luis Felipe I reinstituyló al Municipio y - dió a los Concejos Municipales carácter de elegibles por votación, aunque conservó la costumbre de designar directamente a los alcaldes.

"la revolución de 1848 obligó a Luis Felipe a abdicar - y se proclamó la República, pero a cambio de su gobierno personal, dejó la Carta de la instrucción primaria, aprobada el 28 de junio de 1833 y que establecía que los ayuntamientos - debían dar instrucción gratuita a los niños pobres". (544)

Luis Napoleón primero como presidente y Napoleón III -- como ridícula caricatura de su tío el emperador fue testigo

(543) Idem.

(544) Ibidem. Pág. 166.

de un acontecimiento decisivo para la evolución de la institución municipal; la nueva Comuna de París, producto del descontento popular generado a raíz de la vergonzosa y humillante derrota a manos de los ejércitos prusianos.

El Gobierno de la Comuna, instalado en el Ayuntamiento - de París y por el momento que vivía, organizó sus tareas para liberar a la Patria del invasor y para establecer un nuevo orden social. "Allí donde se trate de una transformación completa de la organización social tienen que intervenir directamente las masas, tienen que haber comprendido ya por sí mismas - de qué se trata, por qué dan su sangre y su vida". (545)

"Es absolutamente cierto que la clase obrera, considerada en su conjunto, invierte y tiene forzosamente que invertir sus ingresos en artículos de primera necesidad" (546)

Pese a todo la Comuna no vivía circunstancias propicias para su desarrollo y terminó sucumbiendo a los ataques de M. Thiers; aunque nos legó una invaluable muestra de valor y organización.

(545) Marx, Carlos. Las Luchas de Clases en Francia en 1848 a 1850. Edit. Progreso. Moscú. 1971. Pág. 119 Obras Escogidas.

(546) Marx, Carlos. Salario, Precio y Ganancia. Obras Escogidas. Edit. Progreso. Moscú. 1971. Pág. 382.

El siglo XX descubrió al municipio francés con una incipiente autonomía aunque ya legalmente fundamentada.

"La consolidación del Municipio francés acontece con la Ley del 5 de abril de 1884, que dictada por el Parlamento de la III República, ha estado en vigor largo tiempo con innumerables modificaciones, habiendo sido sustituida en -- gran parte por el 'Code del 'Administration Communale', del 22 de mayo de 1957.

Se halla integrada la Comuna por los siguientes órganos:

1.- Concejo Municipal, de elección popular y con miembros variables de 7 a 39 según la población.

2.- Organó unipersonal ejecutivo depositado en el Maire o alcalde, el cual se designa por el concejo, de entre -- sus miembros, por mayoría absoluta y en escrutinio secreto.

3.- Los adjuntos ('Les Adjoints'), asesores del alcalde y nombrados también por el concejo de igual forma.

4.- Secretario, tesorero y funcionarios para cada uno

de los servicios municipales". (547)

París es un caso especial en el régimen político francés. Existe allí un consejo municipal de 90 miembros elegidos, cuyo presidente se limita a dirigir las sesiones del mismo: la competencia de este órgano es bastante reducida - si atendemos al Decreto de Ley del 21 de abril de 1939 y a la ordenanza del 13 de abril de 1945, la cual sería aumentada por el Decreto del 6 de enero de 1961. París carecía de alcalde -desde 1980, ya tiene otra vez- pues las funciones ejecutivas pertenecían a dos prefectos: al de Policía y, - en cuanto al resto de las facultades, al del Departamento del Sena: por otra parte, contaba la ciudad también con 20 alcaldes, uno por cada distrito en que se divide la ciudad. Todos estos funcionarios eran designados por el gobierno central y actuaban como delegados de éste.

Como apuntamos actualmente, París ya cuenta nuevamente con alcalde, y las primeras elecciones para el cargo, en 1977 fueron todo un acontecimiento. En el duelo por la alcaldía de París, entre el ex-primer ministro Jacques Chirac, líder gaolista y el republicano independiente Michel d'Ornano, apoyado por el presidente Giscard, D'Estaing, el primero

(547) Valencia Carmona, Salvador. Manual de Derecho Constitucional. General y Comparado. Universidad Veracruzana, Xalapa, 1987. Pág. 63.

recogió el 26.5% y el segundo el 21.8% de la votación. De los 20 distritos electorales en que se divide la capital -- francesa, Chirac ganó en 15 a d'Ornano.

"La batalla se decidió en las elecciones del domingo - 20 de marzo. La coalición socialista-comunista obtuvo la mayoría en el resto de Francia en tanto que, en la capital, - Chirac se aseguró la alcaldía de París, por 67 votos contra 40, del comunista Henry Fizbin, candidato único de la iz--- quirda. En la primera sesión del Concejo Municipal de la ca pital francesa. Chirac, fue declarado, el 25 de marzo, como primer alcalde de París en 106 años." (548)

La alcaldía de París sirvió a Chirac para retomar el - puesto de Primer Ministro en 1984, sin embargo, ante su pre- tensión de llegar a la presidencia, fue derrotado por el to- davía Presidente Francois Mitterrand.

Como nos hemos podido dar cuenta, el municipio francés es una institución fuerte y con bases históricas muy profun- das; su gran autonomía ha servido de base a su capacidad co- mo artífice del desarrollo global de la nación francesa. Au- nado a ello conviene agregar la influencia que ha tenido en_

todos los tipos municipales del mundo.

10.03.- El Municipio en Alemania.

El Estado Alemán ha sido tradicionalmente fragmentado, sin embargo a mediados del siglo XIX surgió el hombre que, consiguió su unificación después de quince siglos de dispersión, el Canciller de Hierro, Guillermo Bismarck.

"En la segunda mitad del siglo XIX, el municipio alemán se desenvolvía sobre un sistema de descentralización administrativa, con vida propia, pero incorporada a la del organismo superior que constituía el Imperio.

Cada estado, en Alemania, tenía un régimen municipal - distinto, pero todos estaban inspirados en el del Estado -- Prusiano, que descansaba en un Consejo, el Magistrat y un - Burgomaestre.

Los miembros del Consejo no recibían emolumentos y el número de ellos variaba según la población, correspondiendo les elegir a los miembros del Magistrat y al Burgomaestre".
(549)

(549) Ochoa Campos, Moises. Op. Cit., pág. 126.

Es importante destacar la alta organización que para ese tiempo tenía el Imperio Alemán a través de los municipios, que en ninguna parte del mundo poseían ese nivel administrativo tan perfecto (tener presente además que se está hablando de un Imperio).

"En los últimos 120 años, la historia de Alemania registra cuatro grandes etapas: la del Imperio Alemán, constituido en 1871; la de la República de Weimar, constituida en 1919; el Tercer Reich, a partir de 1934 y la división de Alemania en República Federal y República Democrática, en 1949." (550)

- Con la actual reunificación, Alemania quedará organizada bajo el régimen de Alemania Federal, que describiremos más adelante--.

La República de Weimar, de todos es sabido, no fue una administración brillante, pese a ello logró algunos méritos en lo tocante a la institución municipal.

"En contraposición al régimen inglés inspirado en la autonomía municipal, el régimen alemán sostuvo el principio

(550) Ibidem, pág. 201.

de la descentralización administrativa, como base de la re- pública, cuando menos en la parte alemana que seguía el sistema local francés". (551)

"El Municipios alemán alcanzó un alto índice de eficacia. Si la población urbana llegó en 1920 a 49% de la total, los servicios públicos municipales del tipo de las grandes ciudades, tenían que multiplicarse y así fue como a las municipalidades se les asignó la administración del servicio de tranvías, las construcciones portuarias, los rastros, el sostenimiento de las escuelas, la venta de la leche a bajo costo, los préstamos de dinero para la construcción de casas, hasta construir a Alemania, en el país que ha realizado más empeño en la municipalización de los servicios públicos." (552)

La eficiencia municipal fue bien aprovechada por el régimen nazi de Adolfo Hitler, quien a través de esa institución promovió su política ideológica logrando excelentes resultados (temporalmente).

El problema del desempleo fue resuelto mediante la pro

(551) Ibidem, Pág. 202.

(552) Ibidem, pág. 203.

moción de una impresionante industria bélica que ocupa la mayoría del pueblo alemán.

Las condiciones sociales durante la guerra comenzaron a hacerse difíciles a medida que ésta avanzaba, las deficiencias y el surrealismo del aparato económico se hizo notorio y con el desastre de la derrota vino también el fantasma de la realidad.

Sin embargo, "en Alemania, los municipios revisten una gran importancia, que se puso de manifiesto en 1945 al concluir la Segunda Guerra Mundial. En esos momentos de desconcierto, en que desaparecieron los altos organismos de la administración, los municipios alemanes se convirtieron en el elemento que soportó y mantuvo al Estado Alemán como tal".

(553)

Modernamente, tras la recuperación económica, la administración alemana se fundamenta en los Lander, que "constituyen la base de la división administrativo-política de la República Federal Alemana. Cada Land tiene su propio gobierno regional. órganos legislativos y constitución. --

(553) Ibidem, pág. 204.

Los Länder se dividen en distritos, y éstos en circunscripciones, que a su vez pueden contener a varios municipios." (554).

"La actividad municipal se extiende principalmente a cuatro sectores: la construcción, la enseñanza escolar, la cultura y la ayuda social. Incluso en los municipios menores hay bibliotecas municipales y Universidades Populares. Museos, - teatros y orquestas son núcleos costosos, pero obvios de la vida cultural de las ciudades.

La ampliación y modernización de las redes de distribución de agua, gas y electricidad, así como de los transportes públicos, sitúan a los municipios ante tareas siempre nuevas. El consumo de agua, gas y electricidad no sólo aumenta como consecuencia del incremento demográfico, sino también debido al progreso civilizador.

Para resolver tareas comunes están unidos en todos los Lander los municipios autónomos para constituir distritos rurales. Su administración es en parte autónoma y en parte estatal. El Lander (en el Norte y el Oeste de Alemania, el Ober

(554) Lehmann.- Grube, Hinrich. La Administración de las Metrópolis en Alemania. Teoría y Praxis Administrativa. Instituto de Administración Pública de Nuevo León. Monterrey, 1987, pág. 87.

kreisdirektor) o presidente del distrito es a un tiempo jefe de la administración comunal y de la estatal. Las tareas de la administración comunal o provisional, cuyo órgano decisivo es la Dieta del distrito o Parlamento y cuyos miembros son elegidos por la población, son las supramunicipales, concretamente la construcción de carreteras, la asistencia de menores, los hospitales, la asistencia social, etc"(555)

"Una gran parte de las funciones públicas desempeñadas por las ciudades les han sido atribuidas por las leyes federales o por las leyes de Länder, el resto de las leyes son ejercidas libremente fuera de todo marco legal y a criterio de los funcionarios públicos." (556)

"Iniciada la vigencia de la Constitución de 1917, el 1º de mayo, el Municipio ocupa el sitio más importante en la vida política, jurídica, económica y social de México". Antes, durante el siglo XIX, el municipio no logró consolidarse como cédula socio-política básica del país". (557).

En el Municipio, "constantemente aparecen nuevas funcio

(555) Ochoa Campos, Moises. El Municipio su evolución Institucional. Colección de Cultura Municipal. México 1981. pág. 204.

(556) Lehmann-Grube, Hinrich, op. cit. pág. 87.

(557) Nava Negrete, Alfonso. Los Municipios de México. UNAM. Revista de la Facultad de Derecho. Julio-Diciembre, 1985.

nes y otras pierden importancia. Este proceso de evolución y mutación, continúa propiciando esta movilidad por el 'principio de competencia' general. Según el artículo 28, párrafo 2 frase 2 de la Ley Fundamental 'Los municipios tienen el derecho a reglamentar bajo su propia responsabilidad todos los asuntos concernientes a la comunidad.

Otros Länder han dictado el siguiente principio:

"Los municipios (comunas) tienen la competencia exclusiva en su territorio para el conjunto de las funciones públicas, si la ley no lo establece de otra manera." (558)

"La descentralización territorial o por región implica - un sistema mixto de gobierno en relación directa a cierto - límite de necesidades ciudadanas y municipales, bajo un régimen jurídico especial que implica los siguientes elementos: un núcleo de población agrupado en familia, una porción determinada del territorio nacional y determinadas necesidades colectivas, relacionadas principalmente con el gobierno de la ciudad y del territorio que comprende, con exclusión de los servicios federales y estatales." (559)

(558) Lehmann-Grube, Hinrich, Op. Cit., pág. 87.

(559) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo II.- 9ª Ed. Edit. Porrúa, México, 1985, Pág. 167.

"Dentro de los límites de sus capacidades ponen a disposición de los habitantes los servicios públicos de carácter social, cultural y económico (según el artículo 2, párrafo - 1º de la Ley de los Municipios de la Basse-Saxe). Todo lo -- que concierne a las necesidades de los habitantes de la ciudad es de la incumbencia de la administración." (560)

"La seguridad social por seguros de accidentes escolares corre por cuenta de los municipios y los servicios de policía se han perfeccionado al grado de que entre 1968 y 1974, la curva de simpatía y popularidad de la policía alemana, ha crecido en un 12%." (561) Por último apuntamos que "la acción política municipal ha tenido siempre como meta el bienestar de sus ciudadanos. Desde hace 10 o 15 años la imagen del ciudadano que aceptaba con agrado o descontento las decisiones sin tomar parte en el debate, ha cambiado. Actualmente participa un número cada vez mayor de ciudadanos en los planes y proyectos, convirtiéndose en sujetos activos de la vida política de la ciudad." (562)

Es este último párrafo, quizá, la parte medular de nues-

(560) Lehmann-Grube, Hinrich. Op. Cit., pág. 87.

(561) Ochoa Campos, Moisés, Op. Cit., Pág. 205.

(562) Lehmann-Grube, Hinrich. Op. Cit., pág. 97.

tro tema, la participación de la ciudadanía en los procesos políticos y administrativos, participación que tiene en el municipio al mejor vehículo de expresión y realización. Alemania nos da, así, otro ejemplo notable de la función municipal llevada a su más alta expresión.

10.04 El Municipio en la Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

No encontramos en la Gran Bretaña verdaderos indicios del municipio sino hasta el siglo pasado: "El sistema municipal inglés, de tipo moderno, parte de 1835, en que se expidió una legislación uniforme, sustituyendo a los antiguos privilegios. Dicho sistema puede resumirse en lo siguiente. Los barrios o cuarteles eligen un consejo el cual nombra un mayor o alcalde y un secretario u oficial mayor de la ciudad 'townclerck'. Se nombran comisiones especiales para atender los diversos ramos municipales y las mujeres pueden ser miembros de los consejos." (563)

Pese a ello las elecciones no eran exactamente democráticas, sino más bien aristocráticas: "El sufragio municipal solamente lo podían ejercer los que tenían alguna propiedad y habían vivido por cierto tiempo en la comunidad." (564)

(563) Lehmann-Grube, Hinrich. Op. Cit., Pág. 204.

(564) Ibidem, pág. 205.

"La ley de 1889, aplicó a los condados -contries- el sig tema liberal de elección usado en los burgos o boroughs. Se constituyeron en condados Londres, Manchester, Hull, Liver--pool, Birmingham. Las otras ciudades, eran elegidas por elec ción directa." (565)

Al igual que París, Londres se gobernaba bajo un régimen especial: "El ayuntamiento de Londres lo formaba el London - Contry Council, o sea el de esa jurisdicción, creando en 1888 y que comprendía 20 demarcaciones.

En Londres, el Concejo de regidores elegía entre sus -- miembros un lord -Mayor o Alcalde Municipal que servía du rante un año.

El Concejo del Condado de Londres estaba organizado se--gún la Ley de Gobierno Local de 1888. Lo formaban 1189 conce jales, elegidos por tres años y 19 elegidos por el Concejo - por seis años.

La metrópoli de Londres comprende la City de Londres, la City de Westminster, el buró de Southwark, 108 parroquias y, como ya hemos señalado, forma por sí un condado independien--te con el respectivo Concejo a que nos hemos referido." (566)

Como en la mayor parte de sus aspecto, no sólo políticos

(565) Ibidem, pág. 171.

(566) Ibidem, pág. 172.

"La organización local inglesa es de gran prosapia, se define como régimen de 'self-government', esto es, de autogobierno, concepto que procede del derecho que se concedía a los vecinos burgueses de las ciudades para elegir sus propios gobernantes" (567).

"Inglaterra ha conservado sus organismos tradicionales -- y sólo los han modificado en parte. Los organismos tradicionales que tiene carácter municipal, son las parroquias rurales y los burgos municipales o ciudades: municipal Boroughs" (568).

"Así en Inglaterra, pueden enunciarse cuatro tipos de municipios: a) burgo-condado ('Country-Borough'); b) burgo-municipal ('Municipal-Borough'); c) Distrito urbano ('Urban-District Council'); d) Distrito rural ('Rural District Council') (569).

"En Londres rige una organización especial, la City, formada desde el siglo XIX, que ha resentido escasas modificaciones y que tiene como autoridades el lord mayor, los aldermen y el Concejo Municipal. En la City tradicional existen 91 --

(567) Valencia Carmona, Salvador. Op. Cit. pág. 60

(568) Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. pág. 199.

(569) Valencia Carmona, Salvador. Op. Cit. pág. 61.

gremios que tienen la consideración de vecinos y que proponen al mayor designado anualmente. Este debe ser aldermen y haber ejercido funciones de sheriff, gozando de grandes preeminencias. Los aldermen se nombran uno por cada barrio de los 26 que componen la City. Los aldermen con el lord mayor, forman una Asamblea independiente del Concejo Municipal -Common Council- es cuerpo deliberante y ejecutivo, dura un año y lo forman 206 miembros" (570).

"En el Municipio inglés se han separado los puestos políticos de los administrativos, lo cual ha contribuido a su excelente funcionamiento. Los concejeros, el 'Mayor' y los 'Aldermen' sobresalen por su carácter simbólico y de rango, son los funcionarios políticos que se cambian periódicamente. El Secretario, el tesorero, el interventor, los inspectores y jefes de las diversas ramas de la actividad municipal son los funcionarios técnicos, que permanecen en sus cargos en tanto los desempeñen con eficiencia; la actuación del 'Clerk' o secretario es clave en la comuna inglesa, donde desempeña el papel de jefe de la administración y de consultor legal, por eso su nombramiento es hecho con cuidado" (571).

(570) Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. pág. 200.

(571) Valencia Carmona, Salvador. Op. Cit. pág. 61.

Como hemos visto, el municipio inglés es ajeno al mexicano, toda vez que su evolución y sus influencias han sido distintas; pese a ello, el espíritu municipal prevalece en ambos países.

10.05.- El Municipio en Estados Unidos de América.

Al igual que en el caso de México y España, el municipio estadounidense tuvo como modelo el sistema inglés. Al respecto de su organización en el siglo XIX, Ochoa Campos nos dice: "En la zona norte, de la Bahía de Fundy a Detroit, se encuentra una asamblea primaria, la asamblea de la villa, que es la unidad de gobierno local. Esta Asamblea de la villa es el 'town' o 'township meeting'.

En la zona Central, que va de Nueva York a California - se combinan el 'township' o asamblea de la villa el condado, gobernados por funcionarios ejecutivos.

En la zona de los Estados del Sur, el condado es el organismo predominante.

El primer tipo, o sea el de la villa o town, es gobernado por una asamblea de todos los electores y por un poder Ejecutivo

vo de tres a nueve personas electas todos los años.

El segundo tipo era mixto.

El tercer tipo, o sea el del condado, contiene por término medio seis villas en el Estado de Illinois. Su Gobierno está formado por inspectores municipales de township en donde éstos existen o bien por tres comisarios elegidos por el pueblo del condado, investida de la personalidad jurídica municipal. Dentro del condado, existen las villas con sus corporaciones municipales" (572).

El municipio norteamericano, a pesar de radicar en la 'patria de la libertad' tuvo también que luchar por ella, pidiendo el establecimiento de las llamadas Home Rules, que a finales del siglo pasado se hallaban ya bien constituidas.

"En Estados Unidos se dieron dos formas de autonomía, el antiguo Home Rule Municipal, que es el derecho de autonomía y el selfgovernment, que significa el reconocimiento de la personalidad de los núcleos locales, con su esfera de vida autónoma" (573).

(572) Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. pág. 180.

(573) Valencia Carmona, Salvador, Op. Cit. pág. 61.

"En Estados Unidos los estudiosos están acordes en señalar tres sistemas de gobiernos municipal, a saber: 1o. El sistema federal o presidencialista; 2o. El sistema de Comisión; 3o. El sistema de manager o de gerente". (574)

"El primer tipo se adoptó en los municipios del Este - de los Estados Unidos y los otros dos, por los municipios - del centro y del Oeste. Los tres han robustecido la democracia local". (575)

"El sistema federal o presidencialista es típica de - las grandes ciudades y se trata en esencia de una reproducción casi exacta del gobierno federal de los Estados Unidos, llevados a la esfera local" (576).

De esta, manera de acuerdo con este sistema, el gobierno municipal se distribuye en : a) El concejo, cuyas - funciones son puramente legislativas en sentido material; b) el 'Mayor' jefe de la administración, quien tiene conf_eridas extensas facultades para nombrar y remover los funcionarios dependientes del departamento ejecutivo; en esto también su autoridad es correlativa de su responsabilidad.

(574) Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. pág. 233.

(575) Ibidem. pág. 232.

(576) Valencia Carmona, Salvador. Op. Cit., pág. 62.

"El gobierno por comisión parte de 1901, en que la ciudad de Galveston fue casi destruida por un ciclón al buscar un sistema eficaz para reconstruir la urbe, se pidió a la - Legislatura del Estado de Texas declarar a Galveston en bancarrota y se formó una junta de emergencia formada por - 5 comisionados, 3 por el Estado y 2 por el Municipio. Después, los cinco comisionados fueron elegidos por la ciudad y su trabajo se dividió en cuatro departamentos, en tanto - que el quinto comisionado asumía el papel de Alcalde. Este sistema se extendió y tuvo éxito en Houston, el Paso y Dallas. Por el año de 1920, más de 400 municipios eran administrados por medio del Gobierno por Comisión". (577)

"El sistema de manager o gerente nació en 1908 en la - pequeña municipalidad de Staunton, Virginia, pero sus caracteres se afirmaron cuatro años más tarde cuando lo adoptó - el municipio de Sumter, Carolina del Sur, y se definieron - totalmente cuando lo hizo suyo una ciudad importante, Dayton, en el Estado de Ohio. Los creadores del sistema lo concibieron guiados por la idea de asemejar sus funciones a -- una empresa particular comercial o industrial, pues dijeron que el gobierno de la ciudad es muy similar y cumpliría su cometido mejor si se pone al frente de él a un consejo de -

(577) Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit., pág. 232.

administración y a un gerente". (578)

El Municipio estadounidense es, como podemos ver, muy propio de su modo de ser, de su forma de vida; ellos han --- adoptado la institución municipal, pero le han dado su sello característico, originando así una variedad impresionante de estímulos de administración. Sin embargo, a pesar de que esta diformidad sea perjudicial para otros países, la misma na turaleza del pueblo norteamericano, ha hecho del municipio - una institución exitosa.

Tocante a las semejanzas con nuestra institución municipal mexicana, decir que son bien pocas, aunque, al igual que en el caso francés, el espíritu municipalista es el que prevalece.

10.06.- El Municipio en algunos países Latinoamericanos.

Latinoamerica es la tierra más mestiza del mundo, es en ella donde verdaderamente se ha mezclado y dado cita los más variados tipos humanos; costumbres, razas e ideologías.

Así, esa misma característica se asienta respecto del -

(578) Valencia Carmona, Salvador. Op. Cit. pág. 62.

concepto de Municipio. El Municipio latinoamericano es el - que presenta mayor número de influencias. Aunque el peso de la denominación española fue primordial, las ideas france--sas y alemanas llegaban con facilidad; y de igual modo ocu--rría con las británicas, transmitidas desde norteamérica, - a través de las colonias inglesas.

A todo ello hemos de añadir las organizaciones preexis--tentes a la conquista que también ejercieron influencia (re--cuérdese el calpulli en México, Capítulo I) en el desarrollo ulterior del Municipio Latinoamericano.

Analicemos algunos ejemplos típicos:

10.07.- El Municipio en Argentina.

La organización de los cabildos del virreinato del Río de la Plata era muy similar a la de los novohispanos: los - cargos titulares eran vendibles, el cabildo prestaba algu--nos servicios públicos.

Entre esos servidores públicos destacaba notoriamente el de escuelas; "Si hubo instrucción primaria en la colonia, ello se debió a la iniciativa de los vecinos y de sus órga--nos autorizados, los Cabildos". (579)
(579) Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. pág. 159.

En la lucha de independencia los municipios constituyen - de nueva cuenta un baluarte para apoyar al pueblo desorganizado, siendo el Cabildo bonaerense el que ofrece el mejor ejemplo de capacidad administrativa.

Al correr las primeras décadas del siglo, los municipios argentinos prosiguen adaptándose al sistema provincial de -- que forman parte desde el siglo XIX. Los municipios se desenvuelven dentro de la órbita de las provincias, cuyas cámaras de Diputados aprobaron las erogaciones para obras públicas - en los municipios y autorizaba a las municipalidades en los asuntos del ramo de Hacienda y otros. Las propias municipalidades contrataban empréstitos, garantizados por los bienes inmuebles del municipio, previa autorización de la Cámara - Provincial.

El fortalecimiento del municipio argentino se inicia en 1921 con la Constitución santafecina de ese año. Las provincias son las que legislan en materia municipal. La Constitución de la Nación Argentina, sancionada el 1º de mayo de -- 1853 y reformada en 1860, 1866, 1898 y 1957, dedicada su último capítulo a las provincias y declara que éstas conservan todo el poder no delegado por la Constitución al Gobierno Federal. Esta situación es característica del tipo de Estado

federal clásico. Tomando en cuenta que la Constitución no norma la materia municipal, ésta se confiere a las provincias, que según el artículo 105, 'Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas' con independencia del Gobierno Federal. Consecuentemente según el art. 106, - 'Cada provincia dicta su propia Constitución' y con ella - su régimen municipal, a la vez que las Legislaturas provinciales expiden sus respectivas Leyes Orgánicas Municipales exclusivas de cada provincia.

"Cada Municipio Argentino puede expedir sus respectivas Ordenanzas Municipales. En consecuencia, el régimen -- municipal argentino es descentralizado en ciertos aspectos y presenta una variedad que resulta de las diversas legislaciones provinciales, pero con algunos caracteres comunes de la elección de los concejos municipales, en la competencia de la administración municipal y en sus poder impositivo y financiero limitado". (580)

No muestra la organización argentina ninguna particularidad destacable en su estructura municipal, antes bien, ofrece una perspectiva de carácter neutro y no muy significativa. Podemos asumir a priori que la causa principal de (580) Ibidem. pág. 239.

ello es la escasa densidad demográfica que presenta ese país fuera de la zona de Buenos Aires, formando comunidades rurales de escasa organización administrativa y que no se prestan para elaborados sistemas de estructura municipal.

10.08. El Municipio en Venezuela.

En sus inicios, la nación venezolana desatendió la institución municipal. "Don José Francisco Heredia, en su Representación ante el Ministro de Estado, el 24 de Julio de 1815, se refería al 'transtorno absoluto que sufren las leyes en Venezuela y los peligros gravísimos a que se halla expuesta la tranquilidad pública'. Y explicaba las causas: 'El gobierno se encuentran sin aquella absoluta unidad que se propuso -- siempre por objeto del antiguo y sapientísimo sistema de nuestra legislación municipal. Se ha destruido esta insigne producción de la más acendrada prudencia legislativa y con la -- cual, según el historiador Robertson, nada hay comparable en la historia de los negocios humanos". (581) Sin embargo y -- ante el evidente auge del municipio en el mundo, Venezuela -- adoptó el régimen municipal consagrándolo en su constitución.

"En su artículo 25 declara que los municipios constitu--

(581) Ibidem. pág. 191.

yen la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional, con personalidad jurídica y representada por los órganos que determinen la ley, que podrá establecer diferentes regímenes para la organización, gobierno y administración de los propios municipios, pero en todo caso, la organización municipal será democrática y responderá a la naturaleza propia del gobierno local". (582)

"... de conformidad al artículo 29 de la Constitución Nacional, la autonomía municipal comprende:

- 1) Elección de sus autoridades.
- 2) Libre gestión de las materias de su competencia, y
- 3) Creación, inversión y recaudación de sus ingresos.

Los Municipios tienen competencias propias que les son atribuidas para la Constitución Nacional. El artículo 30 -- indica que es de la competencia municipal: el gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad, en particular cuando tenga relación con sus bienes e ingresos y con las materias propias de la vida local, tales como urbanismo, abasto, circulación, cultura, salud pública, --

y otras". (583)

Las atribuciones municipales en Venezuela son, como po demos apreciar, similares a las mexicanas, dado su origen - común, y, como apuntamos al principio, consecuencia de la - común dominación española.

"Estos principios constitucionales están desarrollados en la Ley Orgánica del Régimen Municipal; configuran al Municipio como la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional, con personalidad jurídica y - con representación a través de los órganos que la Ley deter mina; con una organización de carácter democrático." (584)

"Existen 166 distritos y 656 municipios.

El Distrito Federal tiene 2 departamentos y 24 parro--
quias.

Cada Distrito tiene un Concejo Municipal y cada Muni--
cipio una Junta Comunal.

(583) D'Ascoli Centeno, Humberto. El Municipio en Venezuela.
El Municipio en Iberoamérica. Revista de Estudios Muni-
cipales. CNEM. México, 1986, pág. 25.

(-584) Ibidem. pág. 26.

"En el Distrito Federal la descentralización por región - consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radical, en una determinada circunscripción territorial. " (585)

La semejanza en la organización y la distribución, con -- respecto a la mexicana, es asombrosa, aunque no coinciden, de hecho las cifras no indican una proporción similar de distribución geográfica municipal.

10.09. El Municipio en Perú.

Después de atravesar un período de anarquía y desorden -- tras lograr su independencia, Perú comienza a establecer las bases de su administración considerando también al municipio; el municipio peruano adopta las características derivadas -- del tipo de Estado unitario en que está inserto. Bajo los prefectos que gobiernan los departamentos, están los subprefectos que lo hacen en las provincias y los gobernadores y te--nientes gobernadores que gobiernan a su vez los distritos.

"En la base de toda esta escala jerárquica están los go---biernos locales encargados a los concejos Municipales que
(585) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 29ª Ed. Edit. Porrúa, México, 1988, pág. 38.

integran alcaldes y concejales de cada una de las capitales de departamento, provincia y distrito. Los concejos tienen a su cargo los servicios públicos locales, la atención de las vías urbanas, las obras públicas y la regulación del crecimiento urbano, entre otras responsabilidades" (586)

Ya en el siglo XX, la Constitución Peruana de 1933, "señala que las circunscripciones territoriales tienen autonomía administrativa y económica y dedica a los Concejos Municipales en las capitales de provincias y de distritos y que en cada uno de ellos, las comunidades indígenas tendrán un personero designado por ellas. Los Concejos Municipales Provinciales tienen autonomía administrativa y económica y las comunidades de indígenas tienen existencia legal y personalidad jurídica" (587).

"Los Gobiernos locales de los municipios, están encargados a los Concejos Municipales, constituidos por Alcaldes y Concejales en cada una de las capitales de departamento, provincia y distrito. Los Concejos tienen a su cargo los servicios públicos locales, el desarrollo y conservación de las vías urbanas, las obras públicas y la regulación del crecimiento urbano. En total, en Perú hay 1654 Concejos Municipales". (588)

(586) Ibidem. pág. 191.

(587) Ibidem. pág. 247.

(588) Idem.

El Concejo Municipal en Perú no es tal y como aquí lo - conocemos, porque como hemos visto, allá se denominan así a todos los órganos de Gobierno, es decir, no sólo a nivel ditrital, sino a nivel provincial y departamental; por lo que la analogía no es aquí tan notable como en el caso anterior.

10.10 El Municipio en Ecuador.

En el Ecuador rige una Ley de Régimen Municipal que ha sido reformada varias veces, entre ellas, en 1925. Al mismo tiempo, el Decreto que fundó el Banco Central del Ecuador, - lo autorizó a contratar con las municipalidades del país todo lo concerniente a la recaudación de rentas.

Siendo México un país comparativamente más desarrollado podemos apreciar que no necesita recurrir a otro tipo de infraestructura como el caso de Ecuador, que mediante la institución del Banco Central maneja el importe de sus percepciones.

"La legislación ecuatoriana consagra un sistema que participa de varias corrientes, sobre la autonomía. El artículo 122 de la Constitución Política de Ecuador dice: "Los conce-

jos provinciales y los municipios gozan de autonomía funcional, económica y administrativa. La ley determina su estructura, integración y funcionamiento y da eficaz aplicación al principio de la autonomía; propende al fortalecimiento y desarrollo de la vida provincial y municipal; y determina las atribuciones y deberes de los concejos provinciales y de los municipios. Pueden establecer distintos regímenes atendiendo a la población, recursos económicos e importancia de cada circunscripción. Sus rentas no pueden ser inferiores a las actuales y se incrementarán de acuerdo con la ley. Sólo en virtud de ley pueden imponerse deberes y regulaciones a los concejos provinciales o a los municipios. Ningún funcionario o autoridad extraños intervendrán en su administración."(589)

"De acuerdo con la Constitución del 25 de mayo de 1967, el Ecuador es una República unitaria y democrática, dividida administrativamente en 18 provincias, éstas en 95 cantones y éstos en parroquias, que son 162 urbanas y 599 rurales. Las provincias están a cargo de Gobernadores nombrados por el -- Presidente de la República. En los cantones existen Jefes Políticos de Cantón y Concejos Cantonales o Ayuntamientos, de los que dependen las demarcaciones menores." (590)

(589) Terán, Washington. Gobierno Municipal Autónomo de Ecuador. El Municipio en Iberoamérica. op. cit. pág. 76
 (590) Ochoa Campos, Moisés. op. cit. pág. 244.

10.11 El Municipio en Colombia.

"Colombia es una república unitaria y democrática. La Constitución que rige, a este país es la del 4 de agosto de 1886 y sus enmiendas. El país está dividido políticamente en 22 departamentos, 3 intendencias y 5 comisarias y todos estos, en municipios, de los que hay en total 946 en 1976." -- (591)

"Artículo 140.- El territorio sometido a las jurisdicción del Alcalde constituye con sus habitantes el Distrito Municipal o Municipio.

Artículo 141.- La organización municipal comprende la creación, nombre y demarcación del Municipio, y la forma de su régimen municipal. La administración municipal comprende todo lo relativo al ejercicio de las funciones de los empleados del Municipio y al manejo de los intereses de aquél." -- (592)

El fragmento que acabamos de tomar del Código Político y Municipal de Colombia interpreta claramente la definición

(591) Ibidem, pág. 241.

(592) Código Político Municipal, compilación de Rafael Quiñones Neira 4a. Ed. Imprenta Departamental. Tunja 1950. pág. 71.

local del Municipio y en lo general la forma su administración.

"El Municipio Colombiano está gobernado por un alcalde municipal y un Concejo Municipal que forman un Colegiado Administrativo.

Los Municipios son autónomos en su régimen económico, pero el Alcalde es funcionario de libre nombramiento y remoción por el Gobernador Departamental, que a su vez lo es -- del Presidente de la República." (593)

Cabe señalar así que en el espíritu de su legislación, se advierte que el municipio es una institución fuertemente arraigada y de notable importancia en el conjunto de leyes que rigen al pueblo colombiano.

10.12 El Municipio en Guatemala.

En Guatemala la distribución municipal es interesante por que tomando en consideración su dimensión geográfica - y estructura jurídico-política, no se da una pulverización (593) Ochoa Campos Moisés. op. cit. págs. 241-242.

ni tampoco produce gran diversidad tipológica de administraciones.

"La Constitución de la República de Guatemala, de 1956, dedica el Título XI, capítulo II, al régimen municipal. Este donde señala que, para el Gobierno de los municipios, se estatuye un régimen autónomo que comprende la facultad de disponer de sus recursos, el cumplimiento de sus fines propios y la atención administrativa de los servicios públicos locales." (594)

Sin embargo, a partir del 16 de junio de 1982, el gobierno de los municipios fue ejercido por un alcalde nombrado -- por la Junta de Gobierno. La autonomía municipal en esa etapa se vió regida en los referente a la reelección de sus propias autoridades.

"En la nueva constitución, en vigor a partir del 14 de enero de 1986, se reconoce la autonomía municipal, y se señala que, entre otras funciones, le corresponde al municipio -- elegir a sus propias autoridades, obtener recursos y disponer de ellos, así como atender los servicios públicos locales, ordenar territorialmente su jurisdicción y cumplir
(594) Ibidem, págs. 244-245.

sus fines." (595)

"Administrativamente, la República está dividida en 22 - Departamentos regidos por Gobernadores y 233 municipios. En el país hay 28 ciudades, 29 villas, 266 pueblos, 2486 aldeas y 4400 caseríos." (596)

"Las municipalidades tienen responsabilidad sobre una amplia gama de actividades que van desde la presentación - de servicios públicos locales hasta guardar el orden, la seguridad y la justicia en su jurisdicción. Sin embargo, dado el compromiso, muchas municipalidades han desarrollado una modesta actividad a causa de sus limitaciones financieras, técnicas y administrativas ." (597)

Lo anterior es un punto medular de la problemática, no sólo municipal, sino nacional latinoamericana. Todo podría funcionar bien con suficientes recursos, pero no los hay; - el municipio no puede funcionar como debiera para ayudar al desarrollo regional, y como no tiene capacidad para apoyar al desarrollo regional, éste no se logra. Por lo tanto, se sigue dando una insuficiencia de recursos. Lo anterior da - como consecuencia un círculo vicioso e incluso dialéctico;

(595) CEDAL. El Municipio en Guatemala. El Municipio en -- Iberoamérica. op. cit. pág. 39.

(596) Ochoa Campos, Moisés. op. cit. pág. 245.

(597) CEDAL, op. cit. pág. 51.

ahora que, debe evitarse caer en esa trampa, sobre todo cuando se requiere esgrimir argumentos en contra de la institución municipal sin auténticas bases de sustentación.

Conclusiones

La Administración municipal latinoamericana presenta entre sí algunas diferencias de estructura, aunque en algunos países se le den diversas denominaciones. Lo cierto es que el ideario del municipio persiste como la mejor opción para resolver dos de los principales problemas de nuestros países; - la centralización administrativa y el desarrollo regional.

El fortalecimiento gradual ya está en marcha y sus bases están sentadas; sólo se deben cuidar factores externos fundamentales como son la competencia federal y apoyo entre las -- instituciones, ya que el municipio por sí solo no llega a responder al cúmulo de necesidades locales.

10-13. El Municipio en la URSS:

La unidad municipal del mundo, por su nombre es el soviético de la URSS.

Se ha considerado al SOVIET DE LA UNION de Repúblicas - Socialistas Soviéticas (URSS) como la unidad municipal más - consistente. A raíz de la Revolución Comunista de 1917, el - soviet quedó formal y legalmente constituido pero, "la forma de soviets municipales había sido tradicionalmente practica- da en Rusia desde el siglo XVI en las regiones septentriona- les de la Moscovia, en donde se aplicó para la elección de la autoridad ejecutiva de los volost y de los ouiezd, consti- tuyendo lo que se llamó el "starosta" de "volost" y el "sem- ski starosta oiezd" (598)

El soviet es principalmente un órgano de gobierno. Es - decir, lo que aquí llamaríamos Ayuntamiento o Congreso, allá es indistintamente soviet, aunque se encuentran clasificados: "Existen soviet locales en los municipios urbanos y rurales, Soviets de distrito, Soviets, de la República Autónoma o Fe- deral y el Soviet Supremo." (599)

Al ser la URSS uno de los estados de más amplia dimen- sión territorial, cabe que observemos su estructura adminis- trativa, compleja y variada, tomando en cuenta que se trata de la unión independiente y no de Estados Federados, como se

(598) Ochoa Campos, Moisés. op.cit. pág. 212
(599) Idem.

da en México, Argentina o los Estados Unidos de América.

"Debajo de la escala de soviets de diputados populares, se encuentran las circunstancias territoriales que a escala territorial es la entidad más comparable con el municipio mexicano." (600)

"La organización y la actividad del Estado soviético se estructuran según el principio del centralismo democrático: electividad de todos los órganos de poder estatal de abajo, arriba, deber de rendir cuenta al pueblo de su gestión y obligatoriedad de las decisiones de los órganos superiores para los inferiores. El centralismo democrático conjuga la dirección única con la iniciativa y la actividad creadora en la base, con la responsabilidad de cada organismo estatal y de cada funcionario por la misión encomendada." (601)

La complejidad del estado soviético hace difícil un análisis a fondo, sin embargo, el principio del centralismo se consigna en todas las leyes fundamentales de cada República parte de la URSS. Pese a ello la Ley Fundamen

(600) Cfr. Agencia de Prensa Nóvosti, URSS 88, Anuario. Editorial de la Agencia de Prensa Nóvosti, Moscú 1988.

(601) Constitución (Ley Fundamental) de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Edit. Progreso, Moscú, 1977. pág. 3...

tal parece entrar en una contradicción cuando afirma en su artículo 70.- "La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas es un Estado multinacional, federal y unido, configurado en base al principio del federalismo socialista y en virtud de la libre autodeterminación de las naciones y de la asociación voluntaria de las Repúblicas Socialistas Soviéticas iguales en derechos". (602) La discusión acerca de esta aparente contradicción está más allá del propósito de nuestro trabajo, pero quisimos exponerlas como problemática que incide directamente en la definición y desempeño del municipio.

En cuanto a estadísticas tenemos que "En la URSS, o sea en la sexta parte del mundo, existen, en la actualidad (1976), 60000 órganos locales de poder y son elegidos a los Soviets locales, cada dos años, 1,549,777 diputados." (603)

En 1985 dicha cifra llegó a los "2,304,830 "diputados - de los soviets territoriales, regionales, comarcales, urbanos, distritales, rurales y de poblados." (604)

Esto nos habla de una burocracia, en términos generales,

(602) Ibidem, pág. 30.

(603) Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. Pág. 214.

(604) Agencia de Prensa Nóvosti, URSS 88 op. cit. pág. 98.

gigantesca, y aunque ese sea el fin del estado socialista, (un Gobierno de todos y para todos), el proceso que conlleva le ha resultado oneroso a la Unión Soviética, dadas las dimensiones de su territorio y su numerosa población, la que en la actualidad se acerca a los 300 millones de seres humanos. Ahora la Unión Soviética ha emprendido una gran - tarea de reconstrucción nacional, por medio de la Perestroika, un plan de trabajo llamado así por tratarse de una -- verdadera transformación de la política del País.

10.14. El Municipio en la República Popular China.

Después de su Revolución Socialista, la República Popular China se enfrentó al mayor reto que un Estado jamás haya tenido en la historia de la humanidad; organizar, -- administrar y darle trabajo y comida a mil millones de -- personas.

Para esto, "la Constitución de la República Popular - China, aplica los principios del centralismo democrático al sistema municipal, ya que a través de la organización - de Asambleas Populares, se ejerce el poder del Estado de

una manera centralizada y concentrada." (605) Estos principios se consagran como ya expresamos en la Constitución China en su artículo 33, dispone: "La República Popular - China tiene la siguiente división administrativa:

1) Todo el país se divide en provincias, regiones autónomas y municipios directamente subordinados al Poder central;

2) Las provincias y las regiones autónomas se dividen en prefecturas autónomas, distritos, distritos autónomos y municipios;

3) Los distritos y los distritos autónomos se dividen en comunas populares y poblados". (606) Es aquí donde -- aparece la notable comuna China que "es la unidad base del nuevo Estado y progresivamente va constituyendo el nuevo tipo de administración y gestión de la vida social". (607)

En este caso, la comuna es el organismo más cercano -

(605) Ochoa Campos, Moisés. op. cit. pág. 223.

(606) Documentos de la I sesión de la V Asamblea Popular Nacional de la República Popular China. Ediciones en Lenguas Extranjeras. Pekín. 1978. pág. 159

(607) Ochoa Campos, Moisés, Op. Cit. pág. 225.

a nuestro municipio, a pesar de que en la escala administrativa existan otras entidades con ese nombre.

"La comuna se constituye por fusión de las cooperativas socialistas de producción. Agrupa un término medio de 25000 a 50000 personas, regulando no sólo la actividad agrícola, sino también la industria, el comercio, la artesanía y la administración local". (608)

Sobre los órganos de gobierno la Constitución nos dice que: "En las provincias, municipios, directamente subordinados al Poder Central; distritos, municipios y distritos urbanos, comunas populares y poblados se instituyen -- asambleas populares y comités revolucionarios". (609) Es decir, los organismos chinos no poseen: nuestro equivalente al Presidente municipal, sino sólo el cuerpo deliberante o Ayuntamiento, que en este caso son las asambleas populares.

En el artículo 35 nos habla de los mecanismos de elección: "Los diputados a las asambleas populares de las pro

(608) Ochoa Campos, Moisés, Op. Cit. Pág. 225.

(609) Documentos de la I sesión de la V asamblea ..., op cit. pág. 159.

vincias, municipios directamente subordinados al Poder -- central, y municipios divididos en distritos, -- son elegidos por las asambleas populares de nivel inmediato inferior, mediante consultas democráticas y votación -- secreta; los diputados a las asambleas populares de los -- municipios no divididos en distritos, de los distritos urbanos, comunas populares y poblados democráticas y votación secreta". (610)

Notamos aquí, una vez más, cómo cada pueblo conceptúa y determina a la institución municipal, las características propias de su etnia. Es de todos conocido el gusto -- de los chinos por la estratificación. Dicho sistema lo -- adoptan para controlar su régimen y sus órganos gubernamentales.

Es notable cómo la organización y el empeño del pueblo chino han determinado los avances de su país; la aplicación del principio de autonomía, sin embargo, continúa -- siendo restringida a la disposición del poder central.

Conclusiones.

En este capítulo hemos tratado de observar en forma com (610) Ibidem, pág. 160.

parativa, la institución del Municipio. Conociendo a nivel universal y en sus desgloses a nivel nacional se corrobora como común su origen; al identificarse en su profundidad - y significado con la propia naturaleza humana.

Las más variadas razas e ideologías han hecho del Municipio su célula fundamental y lo han adoptado como principio de la estructura gubernamental.

Cabe que expresamos el grado de dificultad en establecer comparaciones prácticas entre los sistemas, debido a la variada forma que toman en cada región; pero sostenemos -- la preminencia del espíritu municipal en las sociedades del mundo.

Sentar bases definitivas en cuanto a la constitución, -- forma, elementos, dimensión, estructura, gobierno y autonomía municipales es de suyo difícil, dada la variedad de características que hemos analizado como componentes estructurales de esta institución. Sin embargo podemos afirmar -- que el sentimiento de asociación innata se ve reflejado en su más simple y pura esencia dentro del municipio.

C O N C L U S I O N E S
G E N E R A L E S (*)

(*) Se hacen conclusiones al finalizar cada capítulo.

PRIMERA.- Después de la familia, el municipio es la forma de organización social más cercana al individuo.

Ha quedado demostrado, que el municipio es el receptor inmediato del sentir popular, pues de esta Institución se esperan atenciones expeditas, y si no es así, surgen inconformidades y las iniciativas comunitarias se frustran.

El fortalecimiento municipal es impostergable, porque el reclamo insistente de la ciudadanía impacta a los gobiernos en forma -- insoslayable y hace necesaria la búsqueda de un espíritu de -- equidad que fomente la democracia y la libertad.

El contacto directo con el pueblo propicia un encuentro viable - con el gobierno y hace posible ampliar los márgenes de justicia, de lo contrario, el proyecto modernizador del Gobierno Federal - se malograría al no encontrar fundamento en el mandato constitucional y en el consenso popular.

SEGUNDA.- Desde el siglo XIX el municipio fue, teóricamente, -- la base fundamental de nuestra vida democrática, aunque se realizaron otros diversos intentos para dar estructura político- - constitucional a México; sin embargo, fue en 1916 cuando el Constituyente liquidó la siniestra figura del jefe políti-- co que impulsó la dictadura porfirista y posteriormente, - en 1917, cuando la Constitución en su artículo 115, consagró- al "municipio libre" como base de la división territo---

rial y administrativa de los Estados.

Este artículo le dió fuerza constitucional al municipio como parte integrante de la Federación, en igualdad a las otras dos entidades constitutivas. El Estado y la Federación de Estados; tres niveles diferentes de la República Federal, tres órdenes, tres entidades políticas en el mismo plano de igualdad jurídica y en íntima y leal coordinación, no es subordinación uno de otro.

TERCERA.- En México, después del gran paso que se dió, con las reformas al artículo 115 constitucional que entraron en vigor en 1983, persiste un centralismo económico de decisión, pues todavía en la actualidad se piensa y se interpreta que todo lo no delegado por la Federación a los Estados se entiende reservado a ella.

Desde ese punto de vista, es conveniente que a través de una reforma al pacto federal, introducir excepciones a lo que consigna el artículo 124 de la Constitución General de la República, con el objeto de que se pueda legislar para que cada Ayuntamiento maneje libremente y de acuerdo a sus necesidades su Hacienda Municipal, sin la intervención de los Poderes de un Estado, sino con los --

que faculte al Gobierno Municipal, como órgano colegiado, -- para elaborar sus planes de desarrollo económico y so-- cial con autonomía y responsabilidad para con sus conciudadanos.

CUARTA .- Los municipios deben disponer de ingresos suficientes en forma directa por impuestos, productos, derechos, aprovechamientos y créditos que deben disponer y manejar directamente a fin de que dejen de estar sujetos económica y políticamente al Estado o a la Federación.

El municipio en nuestro País, deberá basarse en el uso de técnicas apropiadas que aseguren la instrumentación de programas que den sentido a los recursos que le correspondan.

La madurez de los Ayuntamientos de México para dirigir y coordinar a la sociedad como ente, lo han demostrado, al atender y administrar a su comunidad, inclusive con carencias y no con abundancia, lo que les ha hecho desarrollar una especial habilidad para hacer rendir al máximo sus propios recursos.

QUINTA.- En una política fiscal sana, es fundamental guar--

dar un equilibrio entre gasto y financiamiento, y para ello se deberán tomar en cuenta quienes van a ser los más beneficiados de las obras y servicios públicos, derivándose, de ello el justo pago de las prestaciones recibidas.

En un sistema como el nuestro, la administración pública moderna tiene que enfrentarse al reto que significa métodos y sistemas acordes con la época para realizar con eficacia su función y lograr una coordinación entre la multitud de órganos que la integran, sean éstos a nivel federal, estatal o municipal.

Además de la reforma administrativa permanente en los diferentes niveles de gobierno, el estado necesita de tiempo - en tiempo una reestructuración a fondo, para adecuarla a las nuevas necesidades surgidas de la evolución del país, así como del papel y corresponsabilidad cada vez más importante del estado en el desarrollo para beneficio de toda la sociedad.

A N E X O S

I N D I C E

AMPARO EN REVISION: 2144/88.

ALFREDO CASTELLANOS TAPIA.

	Pág.
SINTESIS	644
TESIS QUE SE CITAN	646
ACTOS RECLAMADOS	650
ANTECEDENTES	652
GARANTIAS VIOLADAS	653
CONCEPTOS DE VIOLACION	653
ADMISION DE LA DEMANDA	658
RESOLUTIVO DE LA SENTENCIA	658
CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA	658
TRAMITE DE RECURSO DE REVISION	666
COMPETENCIA DE PLENO	667
AGRAVIOS	667
CONSIDERACIONES DEL PROYECTO	676
RESOLUTIVOS DEL PROYECTO	695

AMPARO EN REVISION: 2144/88.
ALFREDO CASTELLANOS TAPIA.

PONENCIA DEL MINISTRO: JORGE CARPIZO.
SECRETARIO: JEAN CLAUDE TRON PETIT.

S I N T E S I S

MATERIA DEL ASUNTO.

1.- El quejoso reclamó del Congreso del Estado de Sonora y otras autoridades, los artículos 1º, inciso a), -- fracción I de la Ley de Ingresos del estado de Sonora para el ejercicio fiscal de mil novecientos ochenta y seis; 9, -- fracción II, inciso A) y 10, fracción V de la Ley de Hacienda del estado de Sonora, y; 2º transitorio de la Ley de Hacienda Municipal. También reclamó la aplicación de los preceptos referidos.

2.- El juez Segundo de Distrito en Hermosillo Sonora, con fecha nueve de mayo de mil novecientos ochenta y ocho dictó sentencia que negó el amparo solicitado.

CUESTIONES FUNDAMENTALES QUE SE ABORDAN EN LA PARTE CONSIDERATIVA DEL PROYECTO.

La sentencia recurrida se hizo depender de que -- la contrariedad del impuesto reclamado con el artículo 115_ constitucional no viola garantías y que el quejoso está --- obligado a cubrir cualquier impuesto que se le decrete, así sea que el sujeto activo carezca de competencia para serlo.

Se analiza el principio de legalidad tributaria -

en relación con el de seguridad jurídica y el artículo 115, fracción IV constitucional, que establece la esfera competencial fiscal de los municipios, precisándose que los contribuyentes deben cubrir sólo los impuestos que se decreten de acuerdo al orden competencial que establece la Constitución, siendo violatorios de garantías los que sean opuestos a ese aspecto.

SENTIDO DEL PROYECTO.

Se propone revocar la sentencia recurrida, y amparar al quejoso.

TESIS QUE SE CITAN EN EL PROYECTO.

REVISION EN AMPARO.

Jurisprudencia número doscientos cincuenta y uno, página cuatrocientos veintisiete de la octava parte del --- apéndice al Semanario Judicial de la Federación de mil novecientos ochenta y cinco.

IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, CONSAGRA LA CONSTITUCION FEDERAL.

Jurisprudencia número cincuenta y cuatro, páginas ciento cinco a ciento siete de la primera parte del apéndice al Semanario Judicial de la Federación de mil novecientos ochenta y cinco.

IMPUESTOS. SISTEMA CONSTITUCIONAL REFERIDO A LA _ MATERIA FISCAL. COMPETENCIA ENTRE LA FEDERACION Y LAS ENTIDADES FEDRATIVAS PARA DECRETARLOS.

Jurisprudencia número cincuenta y seis, página -- ciento diez de la primera parte del apéndice al Semanario - Judicial de la Federación de mil novecientos ochenta y cinco.

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.

Jurisprudencia número treinta y seis, página se-- tenta y tres y setenta y cuatro de la primera parte del --- apéndice al Semanario Judicial de la Federación de mil nove

cientos ochenta y cinco.

CONCEPTOS DE VIOLACION. CUANDO SU ESTUDIO ES INNE-
CESARIO.

Jurisprudencia número ciento seis, página ciento -
sesenta y siete de la octava parte del apéndice al Semanario
Judicial de la Federación de mil novecientos ochenta y cinco.

AMPARO EN REVISION: 2144/88.
ALFREDO CASTELLANOS TAPIA.

PONENCIA DEL MINISTRO: JORGE CARPIZO.
SECRETARIO: JEAN CLAUDE TRON PETIT.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal --
Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; corres-
pondiente al día 8 de febrero de 1990.

V I S T O S ; y,

R E S U L T A N D O :

PRIMERO.- Por escrito presentado el tres de febre-
ro de mil novecientos ochenta y ocho en la Oficialía de Par-
tes Común a los Juzgados Primero y Segundo de Distrito en --
Hermosillo Sonora turnado al juez Segundo en dicha entidad -
Alfredo Castellanos Tapia por su propio derecho; solicitó --
el amparo y la protección de la justicia federal en contra
de las autoridades y por los actos que a continuación se in-
dican:

"Autoridades responsables".

"A).- Del Congreso del Estado reclamó la expedición de la Ley de Ingresos del Estado de Sonora; para el -

"Ejercicio Fiscal de 1986, en su artículo 1o. INCISO a), --
"DE LOS IMPUESTOS, fracción I, Impuesto Predial; la expedi--
"ción de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora, artículos
"9 fracción II, INCISO A), y artículo 10 fracción V, que es
"establecen el cobro del Impuesto Predial Ejidal; la expedición
"de la Ley de Hacienda Municipal, en su artículo SEGUNDO ----
"TRANSITORIO".

"B).- Del Gobernador del Estado reclamo la sanción,
"promulgación y publicación de la Ley de Ingresos del Estado
"de Sonora, para el ejercicio fiscal de 1986, en su artículo 1o
"INCISO A), DE LOS IMPUESTOS, fracción I, Impuesto Predial --
"Ejidal; la sanción promulgación y publicación de la Ley de -
"Ingresos del Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal de -
"1987, en su artículo 1o. INCISO A), DE LOS IMPUESTOS, frac--
"ción I, Impuesto Predial Ejidal; la sanción promulgación y -
"publicación de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora, artí
"culos 9 fracción II, INCISO a), y artículo 10 fracción V, que
"establecen el cobro del impuesto predial ejidal; la sanción,
"promulgación y publicación de la Ley de Hacienda Municipal, -
"en su artículo SEGUNDO TRANSITORIO".

"C).- De Oficialía Mayor del Estado reclamo la publi
"cación de la Ley de Ingresos del Estado de Sonora, para el --
"ejercicio fiscal de 1986, en su artículo 1o. INCISO A), DE LOS

"IMPUESTOS, fracción I, Impuesto Predial Ejidal; la publicación de la Ley de Ingresos del Estado de Sonora, para el --
"ejercicio fiscal de 1987, en su artículo 10. INCISO A), DE_
"LOS IMPUESTOS, fracción I, Impuesto Predial Ejidal; la pu--
"blicación de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora, artí-
"culos 9, fracción II, o INCISO a), y artículo 10 fracción -
"V, que establecen el cobro de Impuesto Predial Ejidal; la -
"publicación de la Ley de Hacienda Municipal, en su artículo
"SEGUNDO TRANSITORIO".

"D).- Del Agente Fiscal del Municipio de Guaymas,
"Sonora, reclamo el mandamiento de ejecución fiscal No. --
"27428 de fecha 29 de diciembre de 1987, donde se me recla-
"ma el pago de \$1'670,000.00 (UN MILLON SEISCIENTOS SETENTA
"MIL PESOS 00/100 M.N.), por concepto de Impuesto Predial -
"Ejidal".

"Actos reclamados".

"A).- La Ley de Hacienda del Estado de Sonora, en
"sus artículos 9, fracción II, INCISO a), y 10 fracción V,
"que establecen el cobro del Impuesto Predial Ejidal y que
"en vigor cuando al expedirse la Ley de Hacienda Municipal,
"en vigor a partir de 1984, no fueron derogados para el SE-
"GUNDO TRANSITORIO de la misma".

"B).- La Ley de Ingresos del Estado de Sonora, pa
"ra el ejercicio fiscal de 1986, que en su artículo 10. IN-

"CISO A), DE LOS IMPUESTOS fracción I, del impuesto Predial Ejidal, le dió vigencia al cobro de este impuesto, y que - "hoy se me pretende aplicar".

"C).- La Ley de Ingresos del Estado de Sonora, pa
"ra el Ejercicio Fiscal de 1987, que en su artículo 10. IN-
"CISO A), DE LOS IMPUESTOS, fracción I, del Impuesto Predial
"Ejidal, le dió vigencia al cobro de este impuesto, y que --
"hoy se me pretende aplicar."

"D).- La Ley de Hacienda Municipal, en vigor "a -
"partir del 10. de Enero de 1984, que en su artículo SEGUFI-
"DO TRANSITORIO, no derogó los artículos 9, fracción II, --
"INCISO a), y 10 fracción V, de la Ley de Hacienda del Esta
"do de Sonora".

"E).- El mandamiento de ejecución fiscal estatal
"no. 27428 firmado por el C. Agente Fiscal del Estado, en -
"Guaymas, Sonora, dependiente de la Tesorería General del -
"Estado, dirección de ingresos de fecha 29 de diciembre de
"1987, que me fué notificado el 20 de enero de 1988, donde
"se me requiere por la cantidad de \$2'480,670.00 (DOS MULLO
"NES CUATROCIENTOS OCHENTA MIL SEISCIENTOS SETENTA PESOS --
"00/100M.N.), por concepto de impuesto predial ejidal sobre
"producción ganadera, con fundamento en los artículos 9 y --
"10 fracción V, de la Ley de Hacienda del Estado"

SEGUNDO.- El promovente de la demanda narró como antecedentes del caso los siguientes:

1.- El 20 de Enero de 1988, se presentó en mi domicilio, ubicado en Guaymas, Sonora, el ejecutor de la Agencia Fiscal del Estado, de Guaymas, Sonora, para requerirme de pago por la cantidad de \$2'480,670.00 (DOS MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA MIL SEISCIENTOS SETENTA PESOS 00/100 M.N.), por concepto de unas liquidaciones provisionales del impuesto predial ejidal sobre producción ganadera, por 154 cabezas de ganado. con valor de \$53'900,000.00 (CINCUENTA Y TRES MILLONES NOVECIENTOS MIL PESOS 00/100 M.N.), conformidad con el artículo 9, y 10 fracción V, de la Ley de Hacienda del Estado".

"2.- El mandamiento de ejecución fiscal estatal que se me entregó fué el número 27428, de fecha 29 de diciembre de 1987, firmado por el Licenciado SERGIO NAVARRO ROSAS, -- quien se ostentó como Jefe de Oficina.-- La Cantidad requerida se desglosaba de la siguiente manera:"

"IMPUESTO	\$ 1'079,540.00
"MULTA	300,000.00
"RECARGOS	1'079,540.00
"HONORARIOS DE EJECUCION	21,590.00
"TOTAL	2'480,670.00

"3.- Por considerar que dicho impuesto predial --
"ejidal es enteramente anticonstitucional, por las razones --
"que enumeraremos en párrafos posteriores, me veo precisado
"a ocurrir ante los Tribunales Federales para promover jui-
"cio de amparo demandando el AMPARO Y PROTECCION DE LA JUS_
"TICIA FEDERAL, en contra de la aplicación de dichos artícu
"los. "

TERCERO.- La parte quejosa señaló como garantías
violadas las consagradas en los artículos 14 y 16 constitu
cionales y precisó como conceptos de violación los siguien
tes:

"1.- Se violan las garantías de fundamentación -
"motivación y legalidad contenidas en los artículos 14 y 16
"Constitucionales, toda vez que el impuesto predial ejidal
"que se me pretende cobrar, viola el artículo 115 Constitu-
"cional, según trataré de razonar a continuación".

"En 1983, se realiza una reforma trascendental -
"al artículo 115 constitucional, tratando de fomentar al Mu
"nicipio Libre, y así, en la fracción IV de dicho numeral,
"se establecen entre otros, como IMPUESTOS PRIVATIVOS MUNI-
"CIPALES, entre otros, los siguientes:"

"A).- Percibirán las contribuciones, incluyendo -
"tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la --
"propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, -
"consolidación, traslación y mejora, así como las que ten--
"gan por base el cambio de valor de los inmuebles". Obvia--
"mente que entre los impuestos a la propiedad inmobiliaria
"se encuentra el impuesto predial, que anteriormente había
"sido un impuesto estatal, y que por esta reforma pasaba a
"ser un impuesto de la competencia exclusiva de los Municipi--
"pios."

En concordancia con esa reforma, las legislacio--
"nes estatales modificaron sus ordenamientos tributarios, -
"para hacer del impuesto predial uno de esfera municipal, -
" y así el Estado de Sonora, en su Ley de Hacienda Municipi--
"pal, en vigor a partir del 1o. de Enero de 1984, estable--
"ce en su artículo 51 como impuesto municipal el impuesto -
"predial. El artículo SEGUNDO TRANSITORIO de la citada Ley_
"de Hacienda Municipal, derogó la aplicación del artículo -
"de la ley de Hacienda del Estado de Sonora, relativas al -
"Impuesto Predial, lo que es lógico puesto que pasaba a ser
"un gravamen municipal, pero inexplicable, dejó en vigor el
"artículo 9 fracción II, INCISO A), de dicha Ley que dice:

"DEL IMPUESTO PREDIAL.

"Artículo 9o. La base del Impuesto será: "

"II:.- Tratándose de predios rústicos:"

"a).- El valor de la producción anual comercializada, si se trata de terrenos ejidales o comunales aprovechados para la producción agropecuaria."

"Dejó igualmente en vigor el Artículo 10 fracción V, que establece:"

"ARTICULO 10.- El impuesto se causará: ..."

"V.- Tratándose de predios rústicos ejidales o comunales aprovechados para la producción agropecuaria la tarifa será del 2%. En los casos de posesión provisional se estará a lo dispuesto por la fracción IV del artículo 106 de la Ley Federal de la Reforma Agraria. Cuando se desconozcan los precios rurales de venta, éstos serán fijados por el ejecutivo a través de la Tesorería General del Estado."

"Sólo estos dos artículos no se derogaron, pero en cambio si se eliminaron todos los demás relativos al impuesto predial, entre otros las disposiciones relativas al objeto y sujeto."

"Si se derogó el objeto, que establece que es lo que se grava, el Estado no puede aplicar gravamen alguno, pues las normas tributarias son de aplicación estricta. Pero aún más, el artículo 115 no distingue ni hace excepciones, y señala como impuestos privativos municipales to

dos los impuestos prediales, sean de la clase que sean y -
"por lo mismo cuando el estado pretende distinguir y que--
"darse para sí con el impuesto predial ejidal, está contra
"viniendo la Constitución, habida cuenta del principio ge-
"neral de derechos que señala que donde la ley no distin--
"gue no debemos distinguir. Y si no se señala el sujeto no
"se puede gravar a persona alguna."

"Por otro lado, es conveniente anotar que el ar-
"tículo 106 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, Regla
"mentaria del Artículo 27 Constitucional señala que los --
"Municipios, los Estados y la Federación no podrán imponer
"sobre la propiedad ejidal mas que un impuesto predial; que
"dicho impuesto se calculará sobre la rentabilidad de las -
"tierras ejidales, o bien aplicando las tarifas que señala_
"igualmente que cualquiera que sea el procedimiento que se
"siga para fijar el impuesto, la cuota asignada por contri-
"bución a los ejidos no podrá exceder del 5% de la produc--
"ción anual, comercializada de los mismos. Es decir, cual---
"quiera que sea el método que se utilice, es un impuesto --
"predial, aplicado a la propiedad ejidal y por lo tanto, --
"por disposición del artículo 115, debió atribuírsele al Mu
"nicipio, y no reservárselo al Estado, porque eso hace nuga
"torio el "interés del legislador de rebustecer las raquíti-
"cas haciendas municipales. En consecuencia, los artículos_

"9, fracción II, INCISO a), y 10 fracción V de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora, que establecen la base y la tarifa del Impuesto Predial Ejidal, son contrarios al artículo 115 Constitucional, y su aplicación en mi persona me causa un agravio".

"Aún más, como no se señala el objeto del impuesto, ni el sujeto, en ningún artículo de la Ley, porque, respecto dichos numerales en la Ley de Hacienda Municipal, no se me puede cobrar impuesto alguno por ese concepto, so pena de que se viole el principio de legalidad que establecen los artículos 14 y 16 Constitucionales y se rompa el orden jurídico en materia fiscal."

"2.- Se violan en mi perjuicio las garantías de que solo puedo ser molestado por mandamiento escrito de autoridad competente, estableciendo en el artículo 16 Constitucional.

"En el caso, el MANDAMIENTO DE EJECUCION FISCAL ESTATAL, está firmado por quién se dice llamar LIC. SERGIO NAVARRO ROSAS, sólo que la firma que lleva no es de él, sino de una persona de apellido "GASTELUM", como claramente se aprecia en la firma, por lo que la resolución viola di

"cho artículo 16 Constitucional."

CUARTO.- El juez de Distrito mediante acuerdo de tres de febrero de mil novecientos ochenta y ocho, admitió la demanda que fue registrada con el número 93/88. Seguido el juicio, con fecha nueve de mayo de mil novecientos ochenta y ocho, dictó sentencia, por la que negó el amparo solicitado.

La sentencia mencionada se sustenta en las consideraciones siguientes:

"PRIMERO.- Son ciertos los actos que se reclaman del Congreso del estado de Sonora, Gobernador Constitucional y Oficial Mayor del mismo estado; consistentes en la expedición, promulgación y publicación de la Ley de Ingresos del estado de Sonora para el ejercicio fiscal de mil novecientos ochenta y seis, en su artículo 10, inciso a), fracción I; de la Ley de Ingresos del estado de Sonora para el ejercicio fiscal mil novecientos ochenta y siete, en su artículo 10, inciso a), fracción I; de la Ley de Hacienda del estado de Sonora, artículo 9, fracción II, inciso A) y artículo 10, fracción V; de la Ley de Hacienda Municipal, en su artículo segundo transitorio; pues la existencia

"de esos actos se encuentra acreditada con los decretos res-
"pectivos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo -
"86 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplica-
"ción supletoria en materia de amparo, de conformidad con el
"artículo 2o. de la Ley de la Materia".

"SEGUNDO.- Son ciertos los actos que se reclaman -
"del Agente Fiscal del municipio de Guaymas, Sonora, consis-
"tentes en el mandamiento de ejecución fiscal número 27428 -
"de fecha veintinueve de diciembre de mil novecientos ochén-
"ta y siete, pues así lo reconoce esa autoridad al rendir --
"su informe con justificación".

"TERCERO.- Antes de examinar la litis planteada --
"procede el análisis de una causa de improcedencia que se --
"invoca en la especie por ser esa cuestión de orden público.
"de conformidad con la tesis de jurisprudencia número 158, -
"publicada en la página 262 de la Octava Parte del último --
"apéndice al Semanario Judicial de la Federación, que es --
"del tenor literal siguiente: "IMPROCEDENCIA.- Sea que las -
"partes la aleguen o no, debe examinarse previamente la pro-
"cedencia del juicio de amparo, por ser esa cuestión de or--
"den público en el juicio de garantías.

"En el presente caso, el agente fiscal del estado, señalado como autoridad responsable, manifiesta en su informe justificado que el quejoso se sometió a las leyes al haber cumplido con la obligación de pago del gravamen que se combate, con mucha anterioridad a la emisión del acto reclamado en el que se contiene la aplicación de las leyes reclamadas y que ello entraña el consentimiento tácito de las leyes que se combaten." Lo anterior lo pretende acreditar con los recibos oficiales números J059908, J059909, J059913, J059914 y N321026, de veintiocho de febrero de mil novecientos ochenta y siete, los cuatro primeros, y de doce de junio del mismo año, el último. Agrega además que no se está ante un primer acto de aplicación de las leyes combatidas al haber existido otros anteriores a los que el quejoso dió cumplimiento. Por lo anterior considera que debe decretarse el sobreseimiento en el juicio, al ser éste improcedente en virtud de haberse consentido tácitamente el primer acto de aplicación y que por ello, el que se reclama es un acto derivado del que fue consentido."

"Los argumentos precisados son ineficaces en virtud de que, independientemente de que los motivos que se expresan pudieran o no dar origen a la improcedencia del juicio, en el caso no se probó plenamente, con las pruebas que -

"se exhiben, los hechos de los que se hacen derivar la improcedencia del juicio."

"En efecto, las pruebas consistentes en los recibos oficiales sólo constituyen meros indicios insuficientes para probar los hechos que acrediten fehacientemente el con sentimiento expreso o tácito del acto de aplicación de las leyes reclamadas por parte del quejoso, pues además de que de esos recibos no se desprende elemento alguno del que pue da concluirse que efectivamente el quejoso haya hecho el pa go de los impuestos que aluden los recibos y no otra persona, pues tales recibos provienen de la autoridad y no del quejoso."

"En consecuencia, al no haberse probado plenamente los hechos de los que se hace derivar la improcedencia del juicio, procede desestimar los argumentos por insuficientes, con apoyo en la tesis jurisprudencial número 160, publicada en la página 266 de la Octava Parte del último apéndice al Semanario Judicial de la Federación, que es del tenor literal siguiente: "IMPROCEDENCIA DEL AMPARO. DEBE PROBARSE Y NO APOYARSE EN PRESUNCIONES.- Las causales de improcedencia en el juicio constitucional deben estar plenamente demonstradas y no inferirse a base de presunciones".

"CUARTA.- Al haberse desestimado los motivos de im
"procedencia invocados por la autoridad ejecutora y como a -
"juicio del suscrito, en la especie no existe causa alguna de
"improcedencia que amerite ser estudiada, procede el análisis
"de la litis planteada."

"QUINTO.- En los conceptos de violación se aduce -
"sustancialmente que el impuesto predial, de conformidad con
"lo dispuesto por el artículo 115 constitucional, es privati-
"vo de los municipios y que por ende, al establecerse en los
"preceptos legales combatidos el impuesto predial ejidal a -
"favor del fisco estatal y no del municipio, se contraviene -
"el artículo 115 constitucional y como consecuencia, la garanu
"tía de fundamentación y legalidad consagrada en los artícu--
"los 14 y 16 de la Constitución general de la República."

"Ahora bien, por lo que atañe a las garantías de -
"fundamentación y legalidad consagradas en los artículos 14 y
"16 constitucionales, tratándose de actos legislativos, se --
"satisface cuando el acto de la autoridad legislativa corres-
"pondiente es emitido por el órgano constitucionalmente faculu
"tado para emitirlo y dentro de los límites de las atribucio-
"nes que la constitución correspondiente le confiere, pues así
"lo ha establecido el Honorable Tribunal Pleno de la Supremau

"Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial
"número 36, publicada en las páginas 73 y 74 de la Primera -
"Parte del último apéndice al Semanario Judicial de la Fede-
"ración, que es del tenor literal siguiente: "FUNDAMENTACION
"Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.- Por --
"fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe
"entender la circunstancia de que el Congreso que expide la
"ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que -
"estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se -
"satisfacen cuando aquél actúa dentro de los límites de las
"atribuciones que la constitución correspondiente le confie-
"re (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refie-
"ren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente re-
"guladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada
"una de las disposiciones que integran estos ordenamientos de-
"ben ser necesariamente materia de una motivación específica".

"En el caso, como se advierte de los decretos reg-
"pectivos, los artículos 10. inciso a), fracción I de la Ley
"de ingresos del estado de Sonora, para el ejercicio fiscal -
"de mil novecientos ochenta y seis, artículo 10. inciso a), -
"fracción I de la Ley de Ingresos del estado de Sonora, para
"el ejercicio fiscal de mil novecientos ochenta y siete; el -
"artículo 9, fracción II, inciso A) y 10, fracción V de la --

"Ley de Hacienda para el estado de Sonora y el artículo segun
"do transitorio de la Ley de Hacienda Municipal, fueron apro-
"bados y expedidos por el Congreso del estado de Sonora; pro-
"mulgados y publicados por decreto expedido por el Gobernador
"Constitucional del mismo estado, órganos que de conformidad
"con lo dispuesto por los artículos 53, 55, 56, 57, 58, 59, -
"60, 61, 62, 63, 64 de la Constitución Política para el esta-
"do de Sonora y 115, fracción IV de la Constitución Política
"de los Estados Mexicanos, son los competentes para realizar
"tales actos y por lo tanto, los preceptos reclamados no con-
"travienen, por ese motivo, lo dispuesto por los artículos 14
"y 16 constitucional."

"Por lo que se atañe a lo argumentado en el senti-
"do de que conforme al artículo 115 de la Constitución gene-
"ral de la República, el impuesto predial es una contribución
"que sólo puede percibir el municipio y no el estado y que --
"por ello violan las garantías de legalidad los preceptos im-
"pugnados al establecer a favor del fisco estatal una contri-
"bución por concepto de impuesto predial ejidal sobre el va--
"lor de la producción anual comercializada, es ineficaz para
"acreditar las violaciones alegadas."

"En efecto, el hecho de que en una ley se destine

"para cubrir los gastos públicos del estado, los ingresos de
"rivados de un impuesto que conforme al artículo 115 de la -
"Constitución general de la República, deba percibir el muni
"cipio y no el estado, no quebranta la garantía de legalidad
"consagrada en los artículos 14 y 16 constitucionales, en per
"juicio del causante del impuesto, que en todo caso está obli
"gado a contribuir a los gastos públicos del Estado y Municipi-
"pio en el que reside, en la forma proporcional y equitativa
"que las leyes respectivas establezcan, pues las leyes que así
"lo prevean, de ocasionar por ese motivo una lesión jurídica,
"ésta se produciría sobre los derechos patrimoniales del muni
"cipio afectado, al privarlos de percibir un ingreso que con-
"forme a la Constitución federal le corresponde y no sobre de
"rechos del causante del impuesto que ha sido establecido en
"una ley emitida por órganos estatales competentes y conforme
"a las formalidades previstas para ello por la Constitución -
"Política estatal."

"Es infundado el concepto de violación en cuanto -
"se aduce que la Ley de Hacienda del estado de Sonora no se -
"establezca el objeto y el sujeto del impuesto predial ejidal,
"pues estos elementos se encuentran en los artículos 5o, ---
"fracción III y 7o. fracción IV, que establecen:"

"Artículo 5o.- Es objeto del impuesto predial":

"III.- La propiedad o posesión de predios ejida-
"les o comunales"..."

"Artículo 7o.- Son sujetos del impuesto:"

"IV.- Los ejidatarios y comuneros si el aprove--
"chamiento de los predios es individual y los núcleos de -
"población ejidal o comunal, si es colectivo"..."

"En ese orden de ideas, al haber resultado infun-
"dados los conceptos de violación, debe negarse el amparo -
"y protección de la justicia federal que se demanda."

QUINTO.- Inconforme con la sentencia a que se hi-
zo mérito Roberto Ross Gámez, en su carácter de autorizado -
por el quejoso en términos del artículo 27 de la Ley de Ampa
ro, interpuso en su contra recurso de revisión.

El presidente de esta Suprema Corte de Justicia -
de la Nación, mediante proveído de veintidós de septiembre -
de mil novecientos ochenta y ocho, admitió el recurso de re-
visión.

El agente del Ministerio Público Federal designa-

do para intervenir en el caso, formuló pedimento en el sentido de que se confirme la sentencia recurrida y se niegue el amparo solicitado.

Por acuerdo de presidencia del once de octubre de mil novecientos ochenta y ocho, se ordenó turnar los autos y por diverso del cuatro de mayo de mil novecientos ochenta y nueve, se returnaron al ministro ponente y se notificó el mismo día cuatro.

C O N S I D E R A N D O :

PRIMERO.- Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del recurso de revisión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Federal, 84, fracción I, inciso a); de la Ley de Amparo y 11, fracción V, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la federación, en virtud de que la sentencia que se recurre fue dictada por un juez de Distrito en la audiencia constitucional de un juicio de garantías en el que se reclaman las leyes de Ingresos del estado de Sonora para el ejercicio fiscal de mil novecientos ochenta y seis, de Hacienda de la misma entidad y de Hacienda Municipal; por estimarse violato--

rias de la Constitución General de la República, subsistiendo en el recurso en estudio el problema de constitucionalidad.

SEGUNDO.- La parte recurrente expresó como agravios, los siguientes:

"1.- Emanada del considerando QUINTO, que norma el "RESOLUTIVO UNICO de la sentencia, porque su incongruencia - "e indebida interpretación de la Ley demuestran que no se - "apreció el acto reclamado tal y como aparece probado ante "la autoridad responsable, causando vulneración a los Artí "culos 77, 78 y 79 de la Ley de Amparo, y por extensión, a "los Artículos 14 y 15 Constitucionales."

"En la especie el CONCEPTO DE VIOLACION No. 1, "se hizo consistir en que el Impuesto Predial Ejidal que - "pretende cobrar el Estado de Sonora, es contrario al Artí "culo 115 Constitucional y su aplicación a mi representada "es violatoria del principio de legalidad en materia impositiva."

"El concepto de violación No. 2 se hizo consistir en: "2.- Se violan en mi perjuicio las garantías de - "que sólo puede ser molestado por mandamiento escrito de -

"autoridad competente, establecido en el Artículo 16 Constitucional."

"En el caso, el MANDAMIENTO DE EJECUCION FISCAL - ESTATAL, está firmado por quién se dice llamar LIC. SERGIO NAVARRO ROSAS, sólo que la firma que lleva no es de él, sino de una persona de apellido "GASTELUM", como claramente se aprecia en la firma, por lo que la resolución viola - dicho artículo 16 Constitucional".

"El segundo concepto de violación no fué estudiado por el Juez de Amparo, por lo que este solo agravio basta para que el presente recurso sea procedente y fundado."

"En cuanto al primer concepto de violación, el Juez de Amparo razonó:"

"Por lo que atañe a lo argumentado en el sentido de que conforme al Artículo 115 de la Constitución General de la República, el impuesto predial es una contribución - que solo puede percibir el Municipio y no el estado y que por ello violan las garantías de legalidad los preceptos - impugnados al establecer a favor del fisco estatal una contribución por concepto de impuesto predial ejidal sobre el

"valor de la producción anual comercializada, es ineficaz para acreditar las violaciones alegadas."

"En efecto, el hecho de que en una ley se destinó para cubrir los gastos públicos del estado los ingresos derivados de un impuesto que conforme al artículo 115 de la Constitución General de República, deba percibir el municipio y no el estado, no quebranta la garantía de legalidad consagrada en los Artículos 14 y 16 Constitucional, en perjuicio del causante del impuesto, que en todo caso está obligado a contribuir a los gastos públicos del Estado y Municipio en el que reside, en la forma proporcional y equitativa que las leyes respectivas establezcan, pues las leyes que así lo prevean, no ocasionarle por ese motivo una lesión jurídica, ésta se produciría sobre los derechos patrimoniales del municipio afectado, al privarlos de percibir un ingreso que conforme a la Constitución Federal le corresponde y no sobre derechos del causante del impuesto que ha sido establecido en una ley emitida por órganos estatales competentes y conforme a las formalidades previstas para ello por la Constitución Política Estatal".

"El anterior razonamiento es contrario al Orden Jurídico de reparto de jurisdicciones en materia fiscal."

"En efecto, no hay duda de que existen tres cla--
"ses, de fiscos, el Federal, el Estatal y el Municipal, y de
"que existe la obligación para los mexicanos de contribuir -
"al gasto público de la Federación, Estados o Municipios en
"que se resida, en la forma proporcional y equitativa que --
"dispongan las leyes. Para ello se hace, según la propia Cong--
"titución en la siguiente forma, como lo señala la TESIS JU--
"RISPRUDENCIAL DEL PLENO DE LA H. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA -
"DE LA NACION, VISIBLE en la página 110, del Apéndice al Se--
"manario Judicial de la Federación, Primera Parte, 1917-1985,
"EDICIONES MAYO:"

"IMPUESTOS. SISTEMA CONSTITUCIONAL REFERIDO A LA
"MATERIA FISCAL. COMPETENCIA ENTRE LA FEDERACION Y LAS ENTI--
"DADES FEDERATIVAS PARA DECRETARLOS. Una interpretación siste
"mática de los preceptos constitucionales que se refiere a -
"materia impositiva, determina que no existe una delimita---
"ción radical entre la competencia federal y la estatal, -
"sino que es un sistema complejo y las reglas principales -
"las siguientes: a).- Concurrencia contributiva de la Fede--
"ración y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingreu
"sos (artículo 73, fracción VII, y 124); b). Limitación a -
"la facultad impositiva de los Estados Unidos Mediante la -
"reserva expresa y concreta de determinada materia a la Fe-

"deración Artículo 73, Fracción XXIX) y c).- Restricciones --
"expresas a la potestad Tributaria de los Estados Unidos (Ar
"tículo 117, Fracciones IV, V, VI, y VII y 118)."

"Séptima Epoca, Primera Parte:"

"Vol. 6, pág. 72, A.R. 3368/65, Salvador Dámaso -
"Zamudio Salas, Unanimidad de 18 votos."

"Vol. 151-156, pag. 141. A.R. 1015.63. Angel To--
"rrontequi Millán Unanimidad de 20 votos."

"Vols. 152-156 Pág. 141 A.R. 1016/63 Hilario Huz--
"man Landeros Unanimidad de 18 votos."

"Vols. 151-156 Pág. 141 A.R. 1005/63 Martha Are--
"llano Sandoval Unanimidad de 18 votos."

"Vols. 151-156 Pág. 93. A.R. 3721/80 Industrias --
"IEM, S.A. DE C.V. Y OTRA Uninimidad de 17 votos."

"Posteriormente a ésta tesis Jurisprudencial, en
"1983, se reformó el Artículo 115 Constitucional, para esta
"blecer, entre otras cosas, areas específicas de aplicación
"de contribuciones que se reservan a los Municipios como son

"las relativas a la propiedad inmobiliaria y al cobro de ser
"vicios públicos prestados, Fracción IV, Inciso a), que los -
"Municipios:"

"A).- Percibirán las contribuciones, incluyendo --
"tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la pro--
"piedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, conso-
"lidación, traslación y mejora así como las que tengan por ba
"se el cambio de valor de los inmuebles..."

"Al mismo tiempo todas las entidades federativas
"reformaron sus leyes municipales para transferir los impueg
"tos prediales y el de traslación de dominio de bienes inmue
"bles. En la Exposición de motivos de la LEY No. 35 DE HA---
"CIENDA MUNICIPAL publicada en el BOLETIN OFICIAL DEL GOBIERo
"NO DEL ESTADO DE SONORA EL 29 DE DICIEMBRE DE 1983, se seña
"la claramente lo anterior:"

"En el título segundo "De los Impuestos", se pre-
"ve, además de los gravámenes tradicionalmente municipales,
"sobre diversiones y espectáculos públicos y sobre loterías
"rifas o sorteos juegos permitidos, los que inciden sobre -
"la propiedad inmobiliaria, hasta hoy considerados de caráct
"ter estatal, como son el Impuesto Predial y el Impuesto so

"bre Traslación de Dominio de "Bienes Inmuebles, los que se transfieren a los Municipios, conservando la misma estructura que guarda la Ley de Hacienda del Estado, con la finalidad de mantener la uniformidad en el tratamiento a los contribuyentes, respecto a lo establecido en la legislación estatal en dicha materia, independientemente de la necesidad de conservar los lineamientos en materia del Impuesto sobre -- Traslación de Dominio en Bienes Inmuebles, con motivo de la Coordinación con la Federación en éste renglón impositivo, proponiéndose, con el fin de incentivar la adquisición de inmuebles destinados, tanto a viviendas de interés social -- como industrias, que la reducción de la base determinada -- para el cálculo del impuesto, se incremente, sin exceder -- del límite fijado por la coordinación fiscal, en la proporción que en nuestro concepto beneficiará a los sujetos de -- dicho gravamen al tiempo que, en cierta medida, evitará que la carga fiscal constituya un obstáculo en la solución del problema que su carencia representada, en el ámbito económico y social del Estado".

A partir de esa fecha, el impuesto predial es Municipal, que se define en la propia Ley No. 35 precitada, -- como:"

"Artículo 6..."

"Impuestos, las prestaciones en dinero o en especie que fija la Ley con carácter general y obligatorio a todos aquellos sujetos cuya situación coincida con el hecho generador del crédito fiscal para cubrir el gasto Municipal."

"Y el Artículo 7 de dicha Ley señala que la administración y recaudación de los ingresos municipales será de la competencia exclusiva de las Tesorerías Municipales."

"Por otra parte, también resulta claro que el impuesto predial ejidal es un impuesto a la propiedad inmobiliaria, según lo establece expresamente el Artículo 106 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, y en consecuencia, no debió atribuírsele el Estado, por ser contrario al Artículo 115 Constitucional."

"En la Ley de Hacienda Municipal no aparece en "el TITULO SEGUNDO "De los Impuestos", CAPITULO PRIMERO -- "DEL Impuesto Predial", disposición alguna al Impuesto Predial Ejidal. Luego entonces no se puede cobrar al quejoso "dicho impuesto por el Municipio, ni por el Estado, por -- "ser un impuesto privativo de la primera entidad."

"Razonar como lo pretende el Juez de Amparo de -
"que el Unico agraviado es el Municipio, puesto que el que-
"joso de cualquier manera está obligado a contribuir, es ig-
"norar el sistema Impositivo Mexicano y las bases constitu-
"cionales de donde emana, de tal manera que saldría sobran-
"do el reparto de Jurisdicciones. El Estado no puede esta--
"blecer gravámenes estatales a la propiedad inmobiliaria, y
"al hacerlo, dicha Ley deviene inconstitucional y su aplica-
"ción me causa un agravio."

TERCERO.- No es materia de agravio la desesti --
mación que el a quo hace de la causal de improcedencia y --
sobreseimiento invocada por la autoridad ejecutora, por lo
que quedan firmes las consideraciones respectivas y conti--
nuan rigiendo el sentido del fallo en lo conducente.

En apoyo a lo anterior es aplicable la jurisprudencia número doscientos cincuenta y uno, visible en la página cuatrocientos veintisiete de la octava parte del apéndice al Semanario Judicial de la Federación de mil novecientos ochenta y cinco, que a la letra dice:

"REVISION EN AMPARO.- Comprende sólo los puntos
"de la sentencia que han sido recurridos, quedando el fallo

"del juez de Distrito firme en la parte en que no fue impugnado."

CUARTO.- Este Tribunal Pleno se avoca al estudio en primer lugar del segundo de los conceptos de agravio, por que de resultar fundado hace innecesario el estudio de los -- demás argumentos.

Sustancialmente plantea el recurrente que la sentencia combatida es contraria al orden jurídico constitucional que establece un reparto de jurisdicciones en materia -- fiscal, porque si bien existe la obligación para los mexicanos de contribuir al gasto público tanto de la federación, -- estados y municipios, no menos cierto es que tal obligación se cumple de acuerdo al sistema competencial que la propia Constitución establece. Y es precisamente en este aspecto -- que el artículo 115, fracción IV constitucional, establece las áreas específicas que se reservan a las contribuciones municipales como son las relativas a la propiedad inmobiliaria. Por lo tanto, si el impuesto predial ejidal reclamado es una contribución a la propiedad raíz, no debió de atribuirsele al estado, por contravenir lo dispuesto en el artículo 115 constitucional.

Previamente a la solución del debate planteado, es pertinente formular algunas reflexiones respecto al principio de legalidad tributaria y a las razones fundamentales -- que culminaron con la reforma del artículo 115 constitucional, vigente a partir del cuatro de febrero de mil novecientos ochenta y tres.

El artículo 31, fracción IV constitucional establece de manera inequívoca el principio de legalidad tributaria al señalar que: "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.

Como una interpretación del principio que se comenta, este Tribunal en Pleno dictó la tesis jurisprudencial que con el número cincuenta y cuatro, aparece publicada en las páginas ciento cinco a ciento siete de la primera parte del apéndice al Semanario Judicial de la Federación de mil novecientos ochenta y cinco, que a la letra dice:

"IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA "DE, CONSAGRA LA CONSTITUCION FEDERAL.- El principio de legalidad se encuentra claramente establecido por el artículo_

"31 constitucional, al expresar, en su fracción IV, que los -
"mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la ma
"nera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y es-
"tá, además, minuciosamente reglamentado en su aspecto formal,
"por diversos preceptos que se refieren a la expedición de la
"Ley General de Ingresos, en la que se determinan los impues-
"tos que se causarán y recaudarán durante el período que la
"misma abarca. Por otra parte, examinando atentamente este ---
"principio de legalidad, a la luz del sistema general que in-
"forma a nuestras disposiciones constitucionales en materia -
"impositiva y de explicación racional e histórica, se encuen-
"tra que la necesidad de que la carga tributaria de los gober
"nados esté establecida en una ley, no significa tan sólo que
"el acto creador del impuesto deba emanar de aquel poder que,
"conforme a la Constitución del Estado, está encargado de la -
"función legislativa, ya que así se satisface la exigencia ---
"de que sean los propios gobernados, a través de sus represen-
"tantes, los que determinen las cargas fiscales que deben so--
"portar, sino fundamentalmente que los caracteres esenciales -
"del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación
"tributaria, estén consignados de manera expresa en la ley, de
"tal modo que no quede margen para la arbitrariedad de las au-
"toridades exactoras ni para el cobro de impuestos imprevisi--
"bles o a título particular, sino que el sujeto pasivo de la -

"relación tributaria pueda, en todo momento conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos del Estado, y a la autoridad no queda otra cosa sino aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria, dictadas -- con anterioridad al caso concreto de cada causante. Esto, -- por lo demás, es consecuencia del principio general de legalidad, conforme al cual ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos y autorizados por disposición general anterior, y está reconocido por el artículo 14 de nuestra ley fundamental. Lo contrario, es decir, la arbitrariedad en la imposición, la imprevisibilidad en las cargas tributarias y los impuestos que no tengan un claro apoyo legal, deben considerarse absolutamente proscritos en el régimen constitucional mexicano, sea cual fuere el pretexto con que pretenda justificárseles".

De la tesis transcrita se advierte que la razón fundamental que anima el principio de legalidad tributaria, es impartir certeza al contribuyente en cuanto a informarle de los elementos esenciales del impuesto, y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria, a fin de que -- pueda conocer, en todo momento, la forma cierta en que ha -- de contribuir para los gastos públicos del Estado. Pero además, ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos y autorizados por disposición

general anterior, a fin de evitar así, la arbitrariedad en la imposición, la imprevisibilidad en las cargas tributarias y los impuestos que no tengan un claro apoyo legal, sin que valga pretexto alguno que pretenda justificar la violación a estos objetivos, porque de lo contrario se generaría un caos e incertidumbre para el contribuyente.

Relacionado con el principio de legalidad tributaria, debe de precisarse que el sistema tributario nacional se compone de tres ámbitos competenciales, que son el federal, el estatal y el municipal, figurando en cada uno de ellos, como sujeto activo o titular de la contribución, la Federación; los estados y los municipios. Este orden competencial está previsto en la propia Constitución por lo que debe ser respetado por todas las autoridades y es exigible su observancia por los gobernados, atendiendo a las garantías de legalidad y seguridad jurídica como esencia del Estado de derecho. En lo relativo a los ámbitos federal y estatal, la tesis de jurisprudencia número cincuenta y seis, publicada en la página ciento diez de la primera parte del apéndice al Semanario Judicial de la Federación de mil novecientos ochenta y cinco explica con claridad esta organización. La tesis referida es del tenor literal siguiente:

"IMPUESTOS. SISTEMA CONSTITUCIONAL REFERIDO A LA
"MATERIA FISCAL. COMPETENCIA ENTRE LA FEDERACION Y LAS EN-
"TIDADES FEDERATIVAS PARA DECRETARLOS.- Una interpretación
"sistemática de los preceptos constitucionales que se re--
"fieren a materia impositiva, determina que no existe una_
"delimitación radical entre la competencia federal y la es_
"tatal, sino que es un sistema complejo y las reglas prin-
"cipales las siguientes: a).- concurrencia contributiva de
"la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes_
"de ingresos (artículos 73, fracción VII, y 124); b).- Li-
"mitación a la facultad impositiva de los Estados mediante
"la reserva expresa y concreta de determinada materia a la
"Federación (artículo 73, fracción XXIX) y c).- Restriccio_
"nes expresas a la potestad tributaria de los Estados (ar-
"tículo 117, fracciones IV, V, VI, VII y 118)."

Ahora bien, en lo relativo a la competencia esta-
tal y municipal en materia impositiva, el sistema constitu-
cional parte de las amplias facultades que corresponden a
las entidades federativas, en términos del artículo 124 --
constitucional, las cuales tienen como única limitación --
las materias que están reservadas a la Federación (artículo
73, fracción XXIX constitucional) y aquellas restriccio-
nes expresas a la potestad tributaria de las entidades --

(artículos 117, fracciones IV, V, VI, VII y IX y 118 constitucionales).

Esta vasta esfera competencial de los estados para establecer contribuciones, es delineada y por ende limitada, a partir del año de mil novecientos ochenta y tres, - merced a la reforma de que fue objeto el artículo 115 constitucional, el cual en su fracción IV, establece las materias y conceptos que componen la hacienda pública municipal, aspectos en los cuales no pueden concurrir los estados, dada la exclusividad de la competencia respectiva.

En efecto, el artículo 115, fracción IV constitucional, establece una esfera económica y competencial mínima en favor de la exclusiva titularidad del municipio, -- asignándole fuentes propias de ingresos que fundamentan su autonomía. Con la reforma que se comenta, se establece por primera vez el concepto de hacienda municipal que se compone de todo el patrimonio del municipio incluyendo el ingreso tributario. Y precisamente en relación a este rubro de - ingreso tributario, cobran especial importancia todas las - contribuciones que se establecen derivadas de la propiedad inmobiliaria. Además, se establece un respeto absoluto a la esfera competencial mínima del municipio, en los términos -

de la prohibición categórica para que las leyes federales - o locales no limiten o condicionen con prerrogativas o excepciones que puedan menoscabar la competencia tributaria - del municipio, en términos del artículo 115, fracción IV, - in fine constitucional. En este sentido es pertinente invocar también el artículo segundo transitorio del decreto que reforma el artículo 115 constitucional, que obliga a la Federación y entidades federativas a modificar sus leyes a fin de hacerlas congruentes, y respetar así el nuevo orden competencial establecido en favor de los municipios, disponiendo el precepto de referencia, lo siguiente:

"ARTICULO SEGUNDO.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en el plazo de un año computado a partir de la vigencia de este Decreto, procederán a reformar y adicionar las leyes federales así como las Constituciones y leyes locales, respectivamente, para proveer al debido cumplimiento de las bases que se contienen en el mismo. Las contribuciones locales y las participaciones a (que se refieren los incisos a) al c) de la fracción IV, se percibirán por los Municipios a partir del 1º de enero de 1984."

Con el fin de justificar plenamente los asertos --

que anteceden y reiterar que los impuestos que se establezcan sobre la propiedad inmobiliaria son de la exclusiva titularidad del municipio en que se ubiquen, es pertinente -- mencionar los actos del proceso de formación legislativa -- del referido artículo 115 constitucional, que en seguida se citan.

La exposición de motivos, de seis de diciembre -- de mil novecientos ochenta y dos fue preparada por el presidente de la República y en ella se mencionan las siguientes razones:

"La descentralización exige un proceso decidido "y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre Federación, Estados y Municipios, proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales, "y de las autoridades locales y municipales, para determinar "cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre "las tres instancias del Gobierno Constitucional."

"Por ende, en este renglón, fundamental para la -- "Subsistencia y desarrollo de los Municipios, consignamos -- "en la Fracción IV de la iniciativa, en primer término, como

"concepto originario del Artículo 115 la libre administraci-
"ción de su hacienda por parte de los Municipios, pero por
"otra parte, en una fórmula de descentralización, de correge
"ta redistribución de competencias en materia fiscal, estima
"mos conveniente asignar a las comunidades municipales los
"impuestos o contribuciones, inclusive con tasas adiciona--
"les, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmo*bi*
"liaria así como de su fraccionamiento, división, consolda
"ción traslado y mejora y las que tengan por base el cambio
"de valor de los inmuebles, previendo en casos de carencia_
"de capacidad para la recaudación y administración de tales
"contribuciones que los Municipios podrán celebrar convenios
"con los Estados para que éstos se hagan cargo de algunas de
"las funciones relacionadas con la mencionada administración
"contributiva:"

El dictamen que rindió la Cámara de Senadores de
veintitrés de diciembre de mil novecientos ochenta y dos es
particularmente interesante en los siguientes aspectos:

"Por principio, en esta fracción IV se orienta -
"lo que por origen ha correspondido siempre a los munici--
"pios, o sea, su facultad de administrar libremente la ha--
"cienda municipal, la que en los términos del proyecto se_
"enriquece notablemente al conformarla con contribuciones

"y participaciones que el propio texto enumera, mereciendo particular relevancia las participaciones por contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y su tasa adicional - por todos los conceptos. Se establece así un sentido de - territorialidad en materia fiscal, que hace que los ingresos por impuestos prediales se revierten en favor de la localidad en la que los predios y toda propiedad inmobiliaria adquieran valor económico por su uso y circulación, lo cual ya no estará sujeto, una vez establecida la vigencia de esta fracción a reversión de ningún tipo."

"Los ingresos municipales no quedan limitados -- a lo que expresamente consigna la fracción IV, sino que - las legislaturas locales podrán agregar otros renglones - importantes como aprovechamientos, productos, financiamientos, cooperaciones diversas, y otros rubros cuya terminología varía con la dinámica del propio desarrollo y - no es por ello susceptible de quedar consignado en un -- precepto de rango constitucional."

Del diario de debates de la Cámara de Senadores, referente a la discusión y aprobación de la reforma del -- precepto de referencia, se toma la siguiente reflexión del senador Miguel Borge Martín, en los siguientes términos:

"Aunada a la ampliación de la hacienda municipal por la incorporación de diferentes conceptos como los rendimientos de sus propios bienes, las contribuciones sobre la propiedad inmueble, las participaciones federales, y - otros ingresos, tendrán una significativa repercusión en la vida municipal."

La senadora Senties de Ballesteros expresó las siguientes razones:

"El propósito actual de descentralizar la vida nacional y de fortalecer el Federalismo debe de partir de -- una definición de las atribuciones y de los límites de -- responsabilidades correspondientes a los niveles de autonomía y de administración federal, estatal y municipal."

"Sin embargo, señores, el aprobar esta iniciativa que quede bien claro el principio esencial, el espíritu legal y que es el que la suficiencia financiera municipal es indispensable para lograr el fortalecimiento del municipio."

"Las finanzas Municipales deberán coordinarse con las finanzas del Estado al que pertenecen."

"Las finanzas públicas del Municipio, el Estado y la Federación deben desarrollarse en forma armónica, - "en recíproco respeto y apoyo dentro de sus propios niveles. Por eso fue tan importante el señalamiento constitucional de la competencia municipal en cuanto a las fuentes de ingresos, sin dejar renglones tributarios al arbitrio de la buena o mala voluntad de las Legislaturas Locales."

"La preocupación por delimitar los campos de -- "competencia fiscal entre la Federación, los Estados y -- "los Municipios, a fin de distribuir con equidad los fondos fiscales es el mejor ligamento para soldar los tres_ "niveles del Estado Mexicano."

También resulta pertinente citar el dictamen - que rindió el veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos la cámara de Diputados, documento en el -- que se expresó:

"La determinación de los impuestos cuya recaudación beneficiará al Municipio así como de ciertos derechos, no hace limitativos los renglones de ingresos y "si permite, inicialmente, conocer con certeza las fuen-

"tes primarias propias e intocables del haber municipal, es-
"tableciendo la posibilidad de convenir con el Estado que --
"éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas
"con la recaudación de esas contribuciones."

Finalmente del diario de debates de la Cámara de Senadores se toma una parte de un proyecto alterno de reforma que presentó el Partido Popular Socialista por voz del diputado Alfredo Reyes Contreras en donde es patente que el consenso general de los legisladores fue que la hacienda municipal se integraría, entre otros conceptos, del total del impuesto predial que se obtenga lo que implica un ingreso privativo del municipio. La cita aludida es del tenor siguiente:

"Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará con:"

"A) el total del impuesto predial que se obtenga en su territorio, los que se obtengan por fraccionamiento, división, consolidación y traslación de la propiedad de inmuebles en su jurisdicción."

En este orden de ideas puede afirmarse que una -

legislatura estatal para elegir una fuente y materia impositiva a fin de decretar un impuesto, debe de estar dotada -- de competencia constitucional, lo que significa en el caso de las leyes, su fundamentación, Resulta aplicable la tesis jurisprudencial de este Tribunal Pleno marcada con el número treinta y seis, publicada en las páginas setenta y tres setenta y cuatro de la primera parte del apéndice al Semanario Judicial de la Federación de mil novecientos ochenta y cinco, que la letra dice:

"FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.- Por fundamentación y motivación de -- "un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de "que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente es-- "té facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratán-- "dose de actos legislativos, se satisfacen cuando aquél ac-- "túa dentro de los límites de las atribuciones que la cons-- "titución correspondiente le confiere (fundamentación,) y -- "cuando las leyes que emite se refieren a relaciones socia-- "les que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); "sin que esto implique que todas y cada una de las disposi-- "ciones que integran estos ordenamientos deben ser necesaa-- "riamente materia de una motivación específica."

En consecuencia, si en el caso, la Legislatura del estado de Sonora mantiene vigente el impuesto reclamado que contempla a la entidad federativa como sujeto activo o titular de la contribución, y la materia del tributo es la propiedad ejidal que constituye un bien inmueble, resulta evidente lo incompetencial del Órgano legislativo y la falta de fundamentación de la Ley respectiva, ya que en términos del artículo 115, fracción IV constitucional, la citada legislatura sólo está facultada para decretar impuestos como el de la especie en favor de los municipios y no de la entidad federativa.

En este orden de ideas y atendiendo lo dispuesto en el artículo 115, fracción IV constitucional, es facultad exclusiva de los municipios ser sujetos activos y, por ende, percibir el producto de las contribuciones que las legislaturas estatales decreten sobre la propiedad inmobiliaria, entre la que se encuentra la propiedad ejidal, y no es facultada concurrente ya que, constitucionalmente, se encuentra reservada a los municipios. En consecuencia, las leyes locales como es en el caso de la ley de Hacienda del estado de Sonora que establecen contribuciones prediales sobre la propiedad ejidal resultan contrarias a la ley suprema.

Es por ello, que el impuesto reclamado es violatorio de la Carta Magna, sin que sea obice el argumento del a quo, en el sentido de que el quejoso está obligado a cubrir impuestos a la Federación, estado y municipio en que reside, por lo cual, no le afecta el gravamen, y sólo el municipio estaría legitimado para reclamar que la ley no lo considere como titular.

Esta proposición es desafortunada, ya que la obligación constitucional que tienen todos los mexicanos de contribuir para los gastos públicos, tiene como condición de validez, que las respectivas contribuciones se adecuen a lo dispuesto en las leyes, lo que no sucede en el caso particular, ya que si un precepto de la Constitución establece la esfera competencial para cobrar el tributo en favor exclusivo de los municipios, es evidente que la entidad federativa no está legitimada para recaudarlo por lo que resulta ilegal la ley reclamada que así lo ordena, atendiendo a la disposición en contra de la propia Carta Magna. En este aspecto debe de tutelarse el respeto a la legalidad en favor del quejoso quien tiene el derecho de pagar sólo aquellos impuestos que sean conformados con el orden jurídico, sin que sea válido contestarle que al estar obligado a pagar impuestos en lo general, ello lo obliga a aceptar cualquier gravamen que se

decrete, sin perjuicio de que sea constitucional y legal o no el impuesto a su cargo, aspecto este que afecta, de manera absoluta, la garantía de seguridad jurídica prevista en los artículos 14 y 31, fracción IV constitucionales.

Tomando en cuenta la inconstitucionalidad del -- impuesto reclamado por las razones que han quedado expuestas, lo procedente es revocar la ~~sentencia~~ sentencia recurrida que or dena negar y conceder el amparo solicitado respecto de los actos legislativos reclamados, atento a la cual, debe declararse igualmente inconstitucional el acto de aplicación por ser consecuencia de aquellos y ser innecesario el estudio de los demás conceptos de violación que omitió el juez del Distrito. En apoyo a lo anterior es aplicable la tesis jurisprudencial número ciento seis de este Tribunal Pleno, publicada en la página ciento setenta y siete de la octava parte del apéndice al Semanario Judicial de la Federación - de mil novecientos ochenta y cinco, que a letra dice:

"CONCEPTOS DE VIOLACION. CUANDO SU ESTUDIO ES INNE
"CESARIO.- Si el amparo que se concede por uno de los capítu
"los de queja y trae por consecuencia que se nulifiquen los
"otros actos que se reclaman, es inútil decidir sobre éstos."

Por lo expuesto y fundado y con apoyo además en -
los artículos 90 y 91 de la Ley de Amparo, se resuelve:

PRIMERO.- Se revoca la sentencia recurrida.

SEGUNDO.- La Justicia de la Unión ampara y protege
a Alfredo Castellanos Tapia en contra de los actos reclama-
dos a las autoridades mencionadas en el resultando primero -
de este fallo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, -
vuelvan los autos al juzgado de su origen y, en su oportuni-
dad, archívese el toca.

Así lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la
Nación en Pleno por unanimidad de veinte votos de los señores ministros: Carlos de Silva Nava, Ignacio Magaña Cárdenas, Samuel Alba Leyva, Mariano Azuela Güitrón, Noe Castellón León, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, Francisco Pavón Vasconcelos, Victoria Adato Green, Santiago Rodríguez -- Roldán, José Martínez Delgado, Jorge Carpizo Mac Gregor, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoza Lozano, Faugta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Sergio Hugo Chapital Gutiérrez, Juan Diaz Romero, Ulises Schmill Ordóñez y presidente Carlos del Río Rodríguez.

**Firman los C.C. presidente y ministro ponente --
con el C. Secretario General de Acuerdos que da fe.**

JCTP/cor.

JURISPRUDENCIA DE LA QUINTA EPOCA.
LA INTERPRETACION CONSTITUCIONAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA (1917-1982)
TOMO I.
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS.
MEXICO 1984.

... La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la -- Constitución, leyes y reglamentos federales o locales -- y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación. (*)

(*) Artículo 94, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

JURISPRUDENCIA DE LA QUINTA EPOCA.
LA INTERPRETACION CONSTITUCIONAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA (1917-1982)
TOMO I.
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS.
MEXICO 1984.

T. IV, p. 708, Amparo administrativo en revisión, Mendoza Simón R., 28 de marzo de 1919, mayoría de 7 votos.

HACIENDA DE LOS MUNICIPIOS. Se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, pero los mismos municipios no tienen facultad para expedir -- leyes, ni reglamentos hacendarios.

PRIMERO. Que, según los términos de la demanda, son tres los actos que se citan como violatorios de los artículos cuarto, dieciseis' y veintiuno constitucionales, a saber: el decomiso del barril de alcohol; la multa de cien pesos impuesta al quejoso y la aplicación de' Reclamo de veintidós de marzo de mil novecientos diecisiete; --- en el que se fundó el procedimiento de la autoridad Municipal.

SEGUNDO: Que, como aparece de autos que este Reglamento_ fue expedido por la Autoridad Municipal, y en él se con-

signa que no pueden venderse bebidas embriagantes, sino -- mediante la concesión de una patente y pago del impuesto, bajo las penas decomiso y multa, salta a la vista que -- ese Reglamento pugna con los preceptos de los artículos -- ciento quince y ciento diecisiete de la Constitución, -- en cuanto a la incompetencia de la autoridad que lo expi -- dió; y como respecto de las penas impuestas al recurrente, tampoco son de la facultad de dicha autoridad, y pug -- nan con los artículos cuarto y dieciseis constituciona -- les, en virtud de que con ellas se ataca la libertad de comercio y no hay motivo ni fundamento para su imposición, el amparo es procedente, y así debe declararse, revocán -- dose la sentencia que se revisa.

T. VII, p. 1419, Amparo administrativo en revisión, Cruz Fede -- rico, 17 de noviembre de 1920, mayoría de 7 votos.

HACIENDA DE LOS MUNICIPIOS. Aun cuando la fracción II -- del artículo 115 de la Constitución, dispone que corres -- ponde a la Legislatura de los Estados la facultad de se -- ñalar los impuestos de que debe formarse la Hacienda -- Municipal, esto debe entenderse respecto de aquellas -- Entidades que han entrado al régimen constitucional, pe -- ro en los lugares en que no se ha constituido el poder_

público con arreglo a la Constitución, existe la imposibilidad material que impide la realización de ese -- precepto, y estando los Gobernadores Provisionales obligados a procurar ante todo la existencia de los Municipios, tienen necesidad de señalar los impuestos necesarios para ello, y tal hecho no importa la violación del artículo 115 de la Constitución.

Quinta Epoca.

T. VII, p. 1490, Amparo administrativo en revisión, Andrade Francisco y coagraviados, 21 de diciembre de 1920, mayoría de 8 votos.

HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL. Las disposiciones del artículo 115 de la Constitución, relativas a aquélla, deben entenderse para las Entidades que han entrado al régimen constitucional; pero no para aquellas en que no se ha constituido el poder público, con arreglo a la Constitución, pues existe entonces una imposibilidad material para la realización de ese precepto.

Las contribuciones cobradas por los Ayuntamientos, conforme a presupuestos no aprobados por Legislatura alguna, en los Estados en que se halla interrumpido el or--

den constitucional, no importan violación de garantías, pues los Ayuntamientos tienen la necesidad forzosa de arbitrase recursos, a fin de hacer frente a los gastos públicos y dar cumplimiento a las obligaciones contraídas; pues de otra suerte su existencia sería imposible, y se contrariaría a la Constitución General, que previene que la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, es el Municipio libre.

Quinta Epoca.

T. VI, p. 347, Amparo administrativo en revisión, Ruiz Castro Federico, 16 de febrero de 1920, unanimidad de votos.

IMPUESTOS DE LOS MUNICIPIOS. La disposición constitucional que rige la Hacienda Municipal, debe entenderse para aquellas Entidades que han entrado al orden constitucional. En los lugares donde la lucha armada continúa, y en los que no se han constituido el Poder Público, con arreglo a la Constitución, existe una imposibilidad material que impide la realización de ese precepto, y los impuestos que se decreten por las autoridades provisionales, deben tenerse como legítimos.

Quinta Epoca.

T. III, p. 1227, Amparo administrativo en revisión, Compañía de Minerales y Metales, S.A., 18 de noviembre de 1918 unanimidad de votos.

AYUNTAMIENTOS. Son libres para administrar sus fondos; pero las contribuciones que tienen derecho de cobrar, deben ser señaladas por las Legislaturas de los respectivos Estados.

IMPUESTOS LEGALES. Los decretos por los Ayuntamientos y no por las Legislaturas, no tienen el carácter de leyes, y hacerlos efectivos importa una violación constitucional.

IMPORTACION Y EXPORTACION. Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten o que se pasen de tránsito por el Territorio Nacional; y el artículo 117, fracción V, de la Ley Fundamental, prohíbe a los Estados gravar, directa o indirectamente, la entrada a su territorio o la salida de él, a cualquier mercancía nacional o extranjera.

Quinta Epoca.

T. V, p. 729, Amparo administrativo en revisión, Prieto Juan, 27 de octubre de 1919, mayoría de 5 votos.

IMPUESTOS MUNICIPALES. Las disposiciones del artículo - 115 constitucional relativas a ellos, deben entenderse - aplicables para aquellas Entidades que han entrado al or - den constitucional, pero no para aquellas en las que, - por carecer de autoridades constitucionales, existe la - imposibilidad material de ajustarse a ese precepto; y -- las funciones legislativas asumidas por los Gobernadores provisionales, para proveer a las necesidades públicas, - no significan el ejercicio de dos poderes, puesto que no existe el orden constitucional.

Quinta Epoca.

T. LII, p. 2082, amparo administrativo en revisión 920/25, - Morales Isaura, 12 de junio de 1937, unanimidad de 5 votos.

MUNICIPIOS, COMPETENCIA DE LOS, PARA LA FIJACION DEL IM PUESTO. La facultad concedida por el artículo 115 de la Constitución General, a los Municipios, para la adminis tración de su hacienda, no implica la de fijación de -- contribuciones, que está reservada únicamente a las Le-

gislaturas de los Estados.

Quinta Epoca.

APENDICE DE JURISPRUDENCIA AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA
FEDERACION.- 1917-1988.
SEGUNDA PARTE, SALAS Y TESIS COMUNES.- PAGINA 528.

309. AYUNTAMIENTOS

Su hacienda se formará como lo previene el artículo 115 de la Constitución; y las contribuciones impuestas por ellos, en virtud de acuerdos que no tengan carácter de leyes y menos de leyes expedidas por la legislatura competente, están en pugna con la Carta Magna.

Quinta Epoca:

Tomo I, Pág. 310. Cruz Nicanor.

Tomo II, Pág. 344. Allende Pablo.

Tomo II, Pág. 1360. Escobar Tomás.

Tomo III, Pág. 1227. Cía. de Minerales y Metales,
S.A.

Tomo IV, Pág. 372. Figueroa Vda. de Gris María.

APENDICE DE JURISPRUDENCIA AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA --
FEDERACION.- 1917-1988.
SEGUNDA PARTE, SALAS Y TESIS COMUNES.- PAGINA 1564.

963. IMPUESTOS MUNICIPALES.

Los decretados por los ayuntamientos y no por las le--
gislaturas no tienen el carácter de leyes, y hacerlos efec--
tivos importa una violación constitucional.

Quinta Epoca:

Tomo II, Pág. 161. Raigts José.

Tomo II, Pág. 1344. Allende Pablo.

Tomo II, Pág. 360. Escobar Tomás.

Tomo III, Pág. 1227. Compañía de Minerales y Metales,
S.A.

Tomo IV, Pág. 372. Figueroa Vda. de Gris María.

APENDICE DE JURISPRUDENCIA AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA ---
FEDERACION.- 1917-1975, SEGUNDA SALA TERCERA PARTE.- PA --
GINA. 633.

TESIS RELACIONADAS

AYUNTAMIENTOS, CUANDO PUEDEN SOLICITAR AMPARO.

El artículo 9o. de la Ley de Amparo, autoriza a las personas morales oficiales para promover el juicio - de garantías en defensa de sus derechos privados, -- frente a los abusos del poder público, pero no capacita a las oficinas públicas o departamentos de esta do, para entablarlo con objeto de protegerse contra otros departamentos también de Estado. Ahora bien, - si un ayuntamiento no promueve el juicio de garantías con el carácter de entidad jurídica y en defensa de_ derechos privados, sino como entidad pública, y para protegerse de un acto que lesiona derechos públicos, como es la orden para que sean incautados los arbi-- tros del municipio, debe sobreseerse en dicho amparo.

Quinta Epoca: Tomo LXXII, Pág. 6144.- El Ayuntamiento de Tuxpan, Ver.

SEXTA EPOCA.

Vol. CIII, primera parte, p. 51, Amparo en revisión 5658/59, Virginia Sosa Hernández, 18 de enero de 1966, unanimidad de 15 votos.

Véase sección "d", ejecutoria 6.3.

MUNICIPIOS CARECEN DE FACULTADES LEGISLATIVAS.- De con-

formidad con lo dispuesto por el artículo 115 constitucional, los municipios son la base de la división territorial de los Estados, es decir, son organismos que corresponden a la descentralización territorial o por región, cuyas funciones se limitan a la gestión de los -- asuntos administrativos de carácter local, mediante la realización de actos creadores de situaciones jurídicas concretas e individuales y no generales ni abstractas -- como son los actos legislativos, puesto que ningún precepto constitucional les confiere facultades legislativas. Y si bien la fracción III del citado artículo 115 concede a los municipios personalidad jurídica para todos los efectos legales, no puede derivarse de tal personalidad de facultad legislativa, porque si la persona física goza del derecho de libertad y puede hacer todo lo que no esté prohibido por la ley, la autoridad, sólo puede obrar dentro de las facultades que le confiere la ley, aunque tenga personalidad jurídica como los municipios.

VOL. CV, primera parte, p. 112. Amparo en revisión 1568/65. - Lucía Margarita Mantilla de Krause, 29 de marzo de 1966, unanimidad de 16 votos.

IMPUESTOS, SISTEMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE. La Cong

titución General no opta por una delimitación de la -
competencia federal y la estatal para establecer impues-
tos, sino que sigue un sistema complejo, cuyas premisas
fundamentales son las siguientes: a) concurrencia con -
tributiva de la Federación y los Estados en la mayoría_
de las fuentes de ingresos (artículo 73, fracción VII,
y 124); b) limitaciones a la facultad impositiva de ---
los Estados, mediante la reserva expresa y concreta de
determinadas materias a la Federación (artículo 73, frag-
ciones X y XXIX), y c) restricciones expresas a la potes-
tad tributaria de los Estados (artículo 117, fracciones
IV, V, VI y VII, y 118).

Sexta Epoca.

SEPTIMA EPOCA

Vol. 39, sexta parte , p. 41. segundo circuito, Amparo en re-
visión A-152/72, Bacardí y Cía, S.A., 19 de marzo de 1972. .
unanimidad de votos.

IMPUESTOS MUNICIPALES. NO LOS PUEDEN ESTABLECER LOS MU-
NICIPIOS DEL ESTADO DE MEXICO, SINO LA LEGISLATURA LO-
CAL.- Es cierto que el artículo 115 de la Constitución_

General de la República concede autonomía a los municipios para administrar libremente su hacienda y que - la misma se formará con las contribuciones que señalen las legislaturas locales; pero esta libertad no significa que los municipios puedan, a su arbitrio, establecer contribuciones, pues esto, según tal precepto constitucional, corresponde a dichas legislaturas y lo que se confiere a los municipios es la administración de - su hacienda, en los términos que fijen las leyes ordinarias, que es un aspecto diferente al de establecer - las contribuciones, aun cuando se recauden por su conducto, como lo dispone, el artículo 147 de la Constitución Política del Estado de México; ni la Ley de Hacienda Municipal faculta a los Ayuntamientos para fijar por sí mismos determinado impuesto, sino que corresponde a la Legislatura del Estado, conforme a lo - dispuesto por el artículo 70, fracción XX, de la citada Constitución local, discutir y aprobar los presupuestos de ingresos municipales que formulan los ayuntamientos, así como decretar los ingresos que deben - constituir la Hacienda Municipal, según la fracción VI del repetido artículo 70, por lo que corresponde al - Congreso Local establecer los impuestos que son suficientes para cubrir el presupuesto del Estado y fijar_

las leyes correspondientes a los impuestos para los --
efectos ya mencionados.

JURISPRUDENCIA NUMERO 43

PAGINA 95

DERECHOS POR EXPEDICION, TRASPASO, REVALIDACION Y CANJE DE -
PERMISOS Y LICENCIAS MUNICIPALES DE GIROS Y MERCANTILES. IN-
CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 14, FRACCIONES I, INCISO c),
II, INCISO d), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE,
BAJA CALIFORNIA, PARA EL AÑO DE 1962, QUE FIJA EL MONTO DE _
ESOS DERECHOS CON BASE EN EL CAPITAL EN GIRO DE LOS CAUSAN--
TES, Y NO EN LOS SERVICIOS PRESTADOS A LOS PARTICULARES.

Investigar el monto de los capitales en giro para determinar
la cuantía de los respectivos derechos, no constituye nin--
gún servicio prestado a los particulares, puesto que son --
las autoridades las que necesitan conocer y constatar su va
lor, y por ello esa investigación no justifica que se tome
como base del derecho el importe de dichos capitales; tampo
co justifica la fijación de los derechos con base en los re
feridos capitales, la vigilancia que dicen las autoridades_
debe hacerse para determinar si los causantes están cumplen
do con la ley, pues esa vigilancia tampoco constituye un ---
servicio prestado al particular, sino una función oficial --
propia de la autoridad, cuyo sostenimiento queda a cargo de -
los ingresos públicos por concepto de impuestos.

Sexta Epoca, Primera Parte:

- Vol. CIV. Pág. 14. A.R.2553/62. Cervecería Cuauhtémoc, S.A. Fábrica en Tecate. Unanimidad de 20 votos.
- Vol. CXI. Pág. 17. A.R. 3669/66. Cervecería Cuauhtémoc, S.A. Unanimidad de 19 votos.
- Vol. CXI. Pág. 17. A.R. 3206/65. Cervecería Cuauhtémoc, S.A. Unanimidad de 20 votos.
- Vol. CXII, Pág. 15. A.R. 8019/62. Carlos González Ma---ciel. Unanimidad de 17 votos.
- Vol. CXIV, Pág. 30. A.R. 5186/59. Gasolina, Aceite y Refacciones, S.A. Unanimidad de 18 votos.

JURISPRUDENCIA NUMERO 45.

PAGINA 98.

DISTANCIA, REQUISITO DE LAS LEYES QUE LO FIJAN SON VIOLATORIAS DE LOS ARTICULOS 4o. Y 28 DE LA CONSTITUCION FEDERAL. (REGLAMENTO DE EXPENDIOS DE LECHE EN EL MUNICIPIO DE - TORREON COAHUILA).

Son anticonstitucionales los reglamentos y leyes que fijan el requisito de distancia para establecer comercios o negocios de la misma clase, porque según el artículo 4o. Consti

tucional el ejercicio de esa libertad sólo puede vedarse por determinación judicial cuando ataca los derechos de terceros, o por resolución gubernativa cuando se ofenden los derechos de la sociedad, dictados en los términos que marque la ley; - esto es, que las propias leyes sólo pueden limitar su liber-- tad cuando su ejercicio acarrea perjuicio a la sociedad, --- como sucede, entre otros casos, cuando se instalan expendios de bebidas alcohólicas o centros de vicio en general cerca de las escuelas o de los centros de trabajo. Pero el estableci-- miento, en una misma calle o lugar, próximos unos a otros, -- de comercios o locales de prestación de servicio de la misma especie, de ninguna manera lesiona los derechos de la socie-- dad, antes bien se ejercita la libertad de comercio estable-- cida por el artículo 4o. de la Constitución Federal, y se ob-- tiene el evidente beneficio social de la libre concurrencia - garantizada por el artículo 28 Constitucional. En tal virtud, los artículos 4o. y 8o. del Reglamento a que deben sujetarse los expendios de leche pasteurizada y sus derivados, en el -- municipio de Torreón, Coahuila, son inconstitucionales.

Sexta Epoca, Primera Parte:

Vol. CIIIV, Pág. 27. A.R. 4080/63. Raymundo Márquez y --
Coags. Unanimidad de 17 votos.

Vol. 18. Pág. 19. A.R. 4023/61. Nadina R. de Gutiérrez.
Unanimidad de 17 votos.

Vol. 32. Pág. 49. A.R. 3800/62. Alfonso Esparza Ramírez
Unanimidad de 17 votos.

Vol. 37. Pág. 21. A.R. 5428/61. Elia Chávez Franco. Unanimidad de 19 votos.

Vol. 39, Pág. 27. A.R. 2312/62. Josefina Lara Serrano. -
Unanimidad de 15 votos.

JURISPRUDENCIA NUMERO 127

PAGINA 231

LEYES DE INGRESOS.

Aún cuando las leyes de ingresos, tanto de la Federación (artículo 65, fracción II, de la Ley Suprema), como de los estados y municipios, deben ser aprobadas anualmente por el Congreso de la Unión o las Legislaturas Locales correspondientes, esto no significa que las contribuciones establecidas en las leyes fiscales tengan vigencia anual, ya que las leyes de ingresos no constituyen sino un catálogo de gravámenes tributarios que condicionan la aplicación de las referidas disposiciones impositivas de carácter especial, pero que no renuevan la vigencia de estas últimas, que deben estimarse en vigor --

desde su promulgacion, en forma ininterrumpida, hasta que -
son derogadas.

NOTA:

Las disposiciones citadas en la tesis son las que estaban en
vigor cuando se aprobaron las ejecutorias que las contienen.

Sexta Epoca. Primera Parte:

Vol. XLVI. Pág. 263. A.R. 3571/59. Condominio Insurgen
tes, S.A. Unanimidad de 16 votos.

Vol. LIV. Pág. 161. A.R. 5225/50. Alfonso Jean y Coags.
Unanimidad de 16 votos.

Vol. XCIII, Pág. 39. A.R. 8753/49. Rodríguez Hermanos,
S.A. y Coags. Unanimidad de 17 votos.

Vol. XCIII, Pág. 39. A.R. 8640/49 Hielo, Luz y Fuerza,
S. de R.L. Unanimidad de 17 votos.

JURISPRUDENCIA NUMERO 27

PAGINA 53

**CAFE, IMPUESTO POR COMPRAVENTA DE PRIMERA MANO DE, EN BENE-
FICIO DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE CHIAPAS (DECRETO NUME**

RO 26, DE FEBRERO DE 1959). CONSTITUCIONALIDAD.

El Decreto que establece un impuesto de \$ 0.04 por compra - venta de primera mano de cada kilometro de café es constitucional porque satisface los requisitos que ordena el artículo 31 de la Constitución Federal, esto es, que los impuestos se establezcan a través de una ley, que sean proporcionales y equitativos y que se destinen al pago de los gastos públicos. El impuesto fijado en el Decreto no es exorbitante ni ruinoso, ni el Poder Legislativo al establecerlo se excedió en sus atribuciones constitucionales. Tampoco aparece que el impuesto de \$ 0.04 sobre compraventa de primera mano de cada kilometro de café sea desproporcionado e inequitativo, demostración que en todo caso correspondería a los quejosos.

Séptima Epoca, Primera Parte:

Vol. 8, Pág. 17. A.R. 2970/61. Joaquín Gieseemann. Unanimidad de 18 votos.

Vol. 10, Pág. 19. A.R. 2845/60. Beneficio de Café San Vicente, S. de R.L. y C.V. Unanimidad de 19 votos.

Vol. 10, Pág. 19. A.R. 450/61. Adolfo Roberto Gieseemann. Unanimidad de 19 votos.

Vol. 11, Pág. 44. A.R. 2837/60. Café, S.A. Unanimidad de 15 votos.

Vol. 11, Pág. 44. A.R. 4049/60. Ernesto Jaeger Reich. - Unanimidad de 17 votos.

JURISPRUDENCIA NUMERO 109

PAGINA 202

LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL MUNICIPIO DE - CUERNAVACA PARA EL AÑO DE 1965. ALCANCE JURIDICO DEL ARTICULO 12 DE LA LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS EN RELACION CON DICHA LEY.

El artículo 12 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Morelos está previendo el caso excepcional de que cuando no se publiquen anticipadamente los presupuestos de Ingresos y Egresos, sigan en vigor los presupuestos del año anterior; pero ello no quiere decir que si en el caso a debate la Ley de Ingresos y Presupuestos de Egresos Municipales se publicaron hasta el día 6 de enero de 1965, los presupuestos de ingresos vigentes en el año de 1964 sigan en vigor después de esta publicación, sino que su vigencia sería en todo caso hasta el 5 de enero de 1965, toda vez que a partir del día 6 de enero del propio año, se encontraban

ya vigentes los ordenamientos citados en primer término.

Séptima Epoca, Primera Parte:

Vol. II, Pág. 52. A.R. 1554/66. María Teresa López de Urueta. Unanimidad de 15 votos.

Vol. II. Pág. 52. A.R. 1372/66. Julio Cardoso Hernández y Coags. Unanimidad de 17 votos.

Vol. II. Pág. 52. A.R. 2533/66. Ignacia Eulalia Pedroza y Coags. Unanimidad de 17 votos.

Vol. II. Pág. 52. A.R. 2903/66 ANTIOCO Cortés y Coags. Unanimidad de 17 votos.

Vol. II. Pág. 52 A.R. 2979/66. Blanca Pérez de Casas y Coags. Unanimidad de 17 votos.

JURISPRUDENCIA NUMERO 138

PAGINA 243 Y 244

OBRAS PUBLICAS. EL DECRETO NUMERO 32. RELATIVO A LA LEY --- DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NUEVO LEON, ES VIOLATORIO DEL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL, POR CUANTO A SUS ARTICULOS 20 AL 27, QUE REGULAN LO RELATIVO A LOS DERECHOS DE COOPERACION.

Si el costo de la obra afecta directamente los intereses -- del quejoso, es necesario, por imperativo del artículo 14 constitucional, que tenga conocimiento previo de dicho costo, el cual se le cobra en forma proporcional; sin embargo, el ordenamiento combatido no establece precepto alguno por virtud del cual se dé a conocer a los causantes el valor - de las obras antes de su iniciación, ni los precios conforme a los cuales habrán de ejecutarse; mucho menos se establecen sujetas a tarifas determinadas para que los interesados tengan conocimiento de la cantidad que deben cubrir, con anterioridad a la realización de las obras, sino que - la distribución del costo de la obra en forma proporcional entre los sujetos gravados se hace unilateralmente por el fisco local, lo que indudablemente viola la garantía de audiencia que consagra el artículo 14 constitucional. En --- efecto, el artículo 25 del ordenamiento tildado de inconstitucionalidad, establece la forma de determinación del -- crédito fiscal, distribuyendo el costo de la obra en forma proporcional entre los sujetos gravados y conforme al - anterior artículo 24, el porcentaje o costo proporcional - de la obra deberá pagarse, por metro lineal o por metro -- cuadrado, según el caso.

Séptima Epoca. Primera Parte:

Vol. 16, Pág. 67. A.R. 3813/69. Vicente O. González. -
Unanimidad de 18 votos.

Vol. 26, Pág. 61. A.R. 2559/69. Rita Leal Vda. de Mon-
temayor. Unanimidad de 16 votos.

Vol. 26, Pág. 61. A.R. 2981/70. "Inversiones Urbanas -
Monterrey", S.A. Unanimidad de 17 votos.

Vol. 26, Pág. 61. A.R. 3429/69. Edificios e Inversio--
nes de Monterrey, S.A. Unanimidad de 17 votos.

Vol. 26, Pág. 61. A.R. 3673/69. Sergio Martínez Ayala
y otros. Unanimidad de 17 votos.

JURISPRUDENCIA NUMERO 140

PAGINA 245

OBRAS PUBLICAS. LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL
MUNICIPIO DE CUERNAVACA PARA EL AÑO DE 1965. GARANTIA DE PRE
VIA AUDIENCIA.

Teniendo el carácter de impuesto, por definición de la ley,
el gravamen que en materia de obras públicas se cobra a los
particulares, no es necesario cumplir con la garantía de --
previa audiencia establecida en el artículo 14 constitucio-
nal, en virtud de que el impuesto es una prestación unila--
teral y obligatoria, en la que sólo se manifiesta la volun-

tad del Estado en una Ley; ello, además, de que la ley combatida, en sus artículos 4o. 5o y siguientes, establece las -- cuotas correspondientes, sin que sea necesario atender el -- valor de las obras y determinar el monto del impuesto.

Séptima Epoca, Primera Parte:

Vol. II, Pág. 54, A.R. 1554/66. María Teresa López de - Urueta. Unanimidad de 15 votos.

Vol. II. Pág. 54. A.R. 1372/66. Julio Cardoso Hernández y Coag. Unanimidad de 17 votos.

Vol. II. Pág. 54. A.R. 2533/66. Ignacia Eulalia Pedroza y Coag. Unanimidad de 17 votos.

Vol. II. Pág. 54. A.R. 2903/66. Antioco Cortés y Coags. Unanimidad de 17 votos.

Vol. II. Pág. 54, A.R. 2979/66. Blanca Pérez de Casas - y Coags. Unanimidad de 17 votos.

JURISPRUDENCIA NUMERO 141

PAGINA 246.

OBRAS PUBLICAS. LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTOS DE EGRESOS ..
DEL MUNICIPIO DE CUERNAVACA PARA EL AÑO DE 1965; LEY DE COM
TRIBUCIONES PARA OBRAS PUBLICAS Y URBANIZACION PARA EL MU--

NICIPIO DE CUERNAVACA Y LEY ORGANICA DE LOS MUNICIPIOS DE _
MORELOS. GARANTIA DE PREVIA AUDIENCIA.

Teniendo el carácter de impuesto, por definición de la ley, el gravamen que en materia de obras públicas se cobra a los particulares, no es necesario cumplir con la garantía de -- previa audiencia establecida en el artículo 14 constitucional, en virtud de que el impuesto es una prestación unilateral y obligatoria, en la que sólo se manifiesta la voluntad del Estado en una ley, ello además de que la Ley de --- Contribuciones para Obras Públicas y Urbanización del Municipio de Cuernavaca en sus artículos 4o. 5o. y siguientes - establece las cuotas correspondientes sin que sea necesario atender al valor de las obras y determinar el monto del impuesto . Este criterio, que en la jurisprudencia original, publicada en el Volumen 12, Primera Parte, Pág. 52, del Semanario Judicial de la Federación, se refería exclusivamente a la Ley de Ingresos y Presupuestos de Egresos del Municipio de Cuernavaca para el año fiscal de mil novecientos - sesenta y cinco, debe comprenderse también tanto a la Ley - de Contribuciones para Obras Públicas y Urbanización del -- propio Municipio como a la Ley Orgánica de los Municipios - del Estado de Morelos.

Séptima Epoca. Primera Parte:

Vol. 64, Pág. 73. A.R. 1374/66. Mary Russell Vda. de Hodgins y Coags. Unanimidad de 16 votos.

Vol. 66, Pág. 47. A.R. 1630/66. Carlos Grosselin Va--
quero. Unanimidad de 17 votos.

Vol. 67, Pág. 65. A.R. 2908/66. Juan Torres Fano y --
Coags. Unanimidad de 19 votos.

Vol. 68, Pág. 45. A.R. 1555/66. Fructuoso Domínguez -
y Coags. Unanimidad de 16 votos.

Vol. 69, Pág. 31. A.R. 1629/66. Juana Lara Bautista --
y otra. Unanimidad de 18 votos.

JURISPRUDENCIA 142

PAGINA 247

OBRAS PUBLICAS. LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUERNAVACA PARA EL AÑO DE 1965. OBLIGACIONES -- A CARGO DE LA AUTORIDAD Y DE LOS PARTICULARES.

La obligación que tiene el Municipio de Cuernavaca de realizar las obras de embaquetado y alumbrado a que se refiere la Ley combatida, no revela a los sujetos del impuesto del pago

del mismo. Realizada la construcción de las obras, procede que la autoridad municipal determine el monto de impuesto -- que corresponde a las mismas y gire su cobro a los propie-- tarios de los predios respectivos en la forma y términos -- previstos por la Ley de Ingresos y Presupuestos de Egresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el año de 1965.

Séptima Epoca. Primera Parte:

- Vol. II. Pág. 55. A.R. 1554/66. María Teresa López de Urueta. Unanimidad de 15 votos.
- Vol. II. Pág. 55. A.R. 1372/66. Julio Cardoso Hernández y Coag. Unanimidad de 17 votos.
- Vol. II. Pág. 55. A.R. 2533/66. Ignacia Eulalia Pedroza y Coag. Unanimidad de 17 votos.
- Vol. II. Pág. 55. A.R. 2903/66. Antioco Cortés y Coags. Unanimidad de 17 votos.
- Vol. II. Pág. 55. A.R. 2979/66. Blanca Pérez de Casas y Coags. Unanimidad de 17 votos.

JURISPRUDENCIA NUMERO 143

PAGINA 248

OBRAS PUBLICAS. LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTOS DE EGRESOS --

DEL MUNICIPIO DE CUERNAVACA PARA EL AÑO DE 1965. SU APLICACION NO ENTRAÑA UN PROBLEMA DE RETROACTIVIDAD, SINO DE VIGENCIA DE LA MISMA.

La vigencia de la Ley de Ingresos y Presupuestos de Egresos del Municipio de Cuernavaca, para el año de 1965, se surte a partir del 6 de enero de 1965 y será desde esa fecha cuando el quejoso está obligado al pago de las prestaciones fiscales respectivas, ya que atendiendo a lo establecido por el artículo 12 de la Ley de Hacienda Municipal, hasta el 5 de enero del mismo año estuvieron aplicándose la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del año de 1964. Si bien en la Ley de Ingresos del año estuvieron aplicándose la Ley de Ingresos y Presupuestos por las obras de alumbrado o embaquetado, tal situación rigió hasta el 5 de enero de 1965, porque a partir del 6 de enero del propio año se publicó y entró en vigor la Ley de Ingresos para ese año, fijándose esa obligación a cargo de los propietarios de predios del Municipio de Cuernavaca, Morelos.

Séptima Epoca, Primera Parte:

Vol. II. Pág. 56. A.R. 1554/66. María Teresa López de Urueta. Unanimidad de 15 votos.

Vol. II. Pág. 56. A.R. 1372/66. Julio Cardoso Hernández y Coags. Unanimidad de 17 votos.

Vol. II. Pág. 56. A.R. 2533/66. Ignacia Fulalia Pedroza y Coags. Unanimidad de 17 votos.

Vol. II, Pág. 56. A.R. 2903/66. Antioco Cortés y Coags. Unanimidad de 17 votos.

Vol. II. Pág. 56. A.R. 2979/66. Blanca Pérez de Casas y y Coags. Unanimidad de 17 votos.

JURISPRUDENCIA NUMERO 149

PAGINA 257

PLANIFICACION Y EDIFICACION, LEY DE, DEL ESTADO DE SONORA, ASI COMO SU REFORMA DEL DIEZ DE ABRIL DE MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y SIETE, EN CUANTO CONTIENE EL ARTICULO 33, Y LA LEY QUE APROBO EL PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HERMOSILLO, SONORA, ARTICULOS 17, FRACCION V, y 40, Y SU APLICACION A CARGO DEL AVUNTAMIENTO, TESORERO MUNICIPAL Y JUNTA CALIFICADORA, DE HERMOSILLO, SONORA, ES INCONSTITUCIONAL.

Tratándose de una obligación que genera un impuesto y de una ley impositiva que lo crea corresponde a la propia norma determinar las condiciones para establecer la obliga

ción de construir determinada superficie y precisar la carga o tributo que por incumplimiento de esa obligación debe cubrir el particular, para el efecto de que se cumplen los presupuestos de la proporcionalidad y la equidad que consagra la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal y del requisito que los fundamente mediante la fijación expresa de la ley. Las leyes impositivas, por ser creadoras del impuesto, no deben contener bases generales, pues aun cuando muchas veces se deja a la Ley de Ingresos la fijación de las tarifas, tal procedimiento no varía la exigencia constitucional de que el impuesto se precise en la ley. En el caso concreto, se advierte que el artículo 33 de la Ley de Planificación no precisa el impuesto o las bases, conforme a las cuales debe cobrarse, y en cambio si deja -- que sean los Ayuntamientos los que en sus leyes de ingresos determinen el impuesto que se debe cubrir por los predios -- sin construir; y consecuencia de esto y por la forma en que se faculta a los Ayuntamientos, es el Presupuesto de Ingresos para el Municipio de Hermosillo en el ejercicio fiscal de 1964, en su artículo 17, el que fija la tarifa, sin estar justificado el impuesto.

Séptima Epoca, Primera Parte:

Vol. 20, Pág. 41. A.R. 508/66. Juan Martínez Arámburu.
Unanimidad de 17 votos.

Vol. 20, Pág. 41. A.R. 235/66. Rosaura M. de Maldonado
Mayoría de 16 votos.

Vol. 25, Pág. 39. A.R. 1112/66. Hugo Pennok Bravo. Una
nidad de 19 votos.

Vol. 25, Pág. 39. A.R. 1605/66. Gastón Madrid Domínguez
Unanimidad de 20 votos.

Vol. 27, Pág. 87. A.R. 1460/66. José Mazón y Coags. Una-
nidad. de 17 votos.

JURISPRUDENCIA NUMERO 150

PAGINA 258

POZOS ARTESIANOS. EL ARTICULO 186 DE LA LEY DE HACIENDA MU-
NICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO, QUE ESTABLECE CONTRIBUCIONES
SOBRE EL USO Y APROVECHAMIENTO DE LAS AGUAS QUE PRODUZCAN_
INVADE LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACION.

El constituyente al consignar en la Ley Fundamental del --
país las facultades cuyo ejercicio corresponde de manera -
exclusiva al Congreso de la Unión, señala, en forma expre-
sa, en el artículo 73, fracción XXIX, apartado 2o, que és-
te tiene la de establecer contribuciones sobre el aprove--

chamamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en el párrafo quinto del artículo 27 constitucional, entre los que se encuentran las aguas del subsuelo que se alumbrén mediante obras artificiales como son, en el caso, los pozos artesianos; por tanto, al establecer el artículo 106 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de México, en sus reformas publicadas el 18 de enero de 1975 en las Gacetas del Gobierno del Estado de México, contribuciones sobre el uso y aprovechamiento de las aguas que produzcan los pozos artesianos, invade la esfera de atribuciones de la federación, ya -- que, de conformidad con el artículo 124 de la Carta Fundamental, al estar concedida esa facultad, en forma expresa, al -- Congreso de la Unión, se limita, en ese aspecto, a la facultad impositiva de los Estados y, en consecuencia, las legislaturas locales no pueden imponer contribuciones sobre esa fuente de ingresos.

Séptima Época. Primera Parte:

Vol. 151-156. Pág. 117. A.R. 3721/80. Industrias IFM - S.A. de C.V. y otra. Unanimidad de 17 votos.

Vol. 157-162. Pág. 207. A.R. 793/77. Silicatos y Derivados, S.A. Unanimidad de 18 votos.

Vol. 163-168. Pág. 128. A.R. 1648/80. Industrias IFM, S.A. de C.V. Unanimidad de 20 votos.

Vols. 169-174. Pág. 103. A.R. 5387/76. Compañía Industrial de San Cristobal. S.A. y otros (Acums). Unanimidad de 19 votos.

Vols. 175-180, Pág.193. A.R. 520.80. Industrias IEM, S.A. de C.V., Unanimidad de 18 votos.

JURISPRUDENCIA NUMERO 161

PAGINA 274

PROPIEDAD RAIZ URBANA, DERECHOS CON CARGO A LA . EL DECRETO 253 EXPEDIDO POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, ES - UNA LEY AUTOAPLICATIVA.

Como se observa de la lectura de los artículos 13 y 17 del Decreto 253 expedido por el Congreso del Estado de Tamaulipas, está fijado a cargo de todos los causantes de la propiedad urbana de la Ciudad de Matamoros, una cuota por concepto de derechos, lo que significa que desde el momento en que adquiere vigencia la ley, automáticamente es exigible - la cuota fijada a todos los propietarios de los predios ubicados o que en el futuro se comprendan en la zona urbana de la Ciudad de Matamoros, Tamps., a partir del día 25 de marzo de 1950 en que entró en vigor el pago, por una sola vez, de los citados derechos. Y si bien es cierto que en su artículo 17 prevé el caso de que el cobro de los derechos en cuestión

será exigido por la Junta de Aguas y Drenaje directamente, o bien a través de la Oficina Fiscal del Estado en la Ciudad de Matamoros, pudiendo ejercitarse la facultad económica-coactiva en contra de los propietarios de predios obligados al pago, siguiéndose inclusive el procedimiento de ejecución establecido por la Ley de Hacienda del Estado, -- también es cierto que ello no quiere decir que la obligación del Decreto venga a surtirse hasta el momento de ejercitarse la citada facultad económico-coactiva o seguirse -- el procedimiento de ejecución, pues estos sólo son medios de los que se vale la autoridad administrativa para hacer efectiva la obligación ya establecida en la ley. Ahora -- bien, debe precisarse que la reforma al artículo 73, fracción XII, de la Ley de Amparo, no resulta aplicable si la demanda se presentó antes de la propia reforma e igualmente es anterior la sentencia del Juez de Distrito, pues -- siendo la ley de que se trata autoaplicativa, debe impugnarse dentro de los treinta días siguientes a su publicación y, si no se hace así, es evidente que la demanda se habrá interpuesto fuera del plazo que establece el artículo 22, fracción I, de la Ley de Amparo, toda vez que el -- citado Decreto entró en vigor el 25 de marzo de 1950, fecha en que fue publicado en el periódico Oficial del Estado.

Séptima Epoca, Primera Parte:

Vol. 3, Pág. 41, A.R. 654/51. Macedonio Reyna. Mayoría de 18 votos.

Vol. 4, Pág. 101. A.R. 944/51. Margarita Ruíz. Mayoría de 19 votos.

Vol. 6, Pág. 81. A.R. 6176/50. Roberto Carlos González Ortíz. Unanimidad de 18 votos.

Vol. 7, Pág. 41. A.R. 655/61. Pedro Maciel E. Mayoría de 16 votos.

Vol. 11, Pág. 59. A.R. 7167/50. Abundio Piña. Unanimidad de 18 votos.

INFORME DE 1988

TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

TESIS DE JURISPRUDENCIA

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO

TESIS NUM. 15 - PAGINA 535.

LEY ESTATAL DE FRACCIONAMIENTO, APLICACION DE LA (LEGISLACION DEL ESTADO DE JALISCO).- Si de autos aparece que con los terrenos afectos a la causa se iba a integrar un desarrollo turístico con diversas obras de urbanización, es --

claro que, independientemente de la aplicación que en los mismos pudieron tener la Ley de Fomento Agropecuario, pasaron a regirse por lo que dispone la Ley Estatal de Fraccionamientos y como consecuencia, era indispensable para su -- venta la autorización del Ayuntamiento correspondiente, -- en términos de lo que dispone el artículo 4o. de la referida ley de fraccionamientos, sin que obste la circunstancia de que los mencionados terrenos no sean urbanos, ya que la ley acababa de mencionar también es aplicable a fraccionamientos de tipo campestre según se desprende de lo dispuesto por el artículo 5o. de la misma, por lo que en esas circunstancias, si los susodichos terrenos fueron vendidos sin la referida autorización, es evidente que el quejoso resultaba presuntamente responsable de la comisión de los delitos previstos por los párrafos primero y tercero del artículo 253 del Código Penal del Estado de Jalisco.

Amparo en revisión 21/88. Juan Antonio Martínez Blanco. 6 de mayo de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: J. Guadalupe --- Torres Morales. Secretario: José Montes Quintero.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO CUARTO CIRCUITO
SECCION SEGUNDA, TESIS DE JURISPRUDENCIA

TESIS QUE NO CONSTITUYEN JURISPRUDENCIA
TESIS NUM. 8 _ PAGINA 1002

MUNICIPIOS. IMPUESTO PREDIAL COBRADO POR LOS. A EMPRESAS PARAESTATALES ES LEGAL Y DEBEN PAGARLO SI NO JUSTIFICAN QUE EL INMUEBLE DONDE PRESTAN UN SERVICIO PUBLICO FUE INCORPORADO MEDIANTE DECRETO PRESIDENCIAL AL DOMINIO PUBLICO DE LA FEDERACION.- Es cierto que el artículo 34 fracción III de la Ley General de Bienes Nacionales, en concordancia con el 2o. fracción V, de la propia ley, establece que los inmuebles destinados a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, son del dominio público de la Federación; como también lo es que la quejosa es una empresa paraestatal y que en el inmueble respecto del cual se cobra el impuesto predial presta un servicio público. Sin embargo ello no basta para afirmar válidamente que, reunidos estos supuestos, opera la exención de pago prevista por el artículo 115 fracción IV, de la Constitución Federal, en relación con el 11-M fracción II de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Quintana Roo; porque la naturaleza jurídica de los bienes del dominio público de la Federación,

no depende exclusivamente de aquellos hechos probados sino que se requiere, además, que el destino del inmueble haya sido declarado previamente por el Presidente de la República mediante decreto refrendado por el secretario de Desarrollo Urbano y Ecología. Ello es así porque una recta interpretación de los artículos 2o, 4o, 17, 34 y 37 en relación con el 5o. de la invocada Ley General de Bienes Nacionales en vigor, permite establecer que los únicos bienes que no requieren de tal declaración son los del dominio directo de la Federación a que se refiere el artículo 27 párrafos 4o, 5o y 8o, de la Constitución Federal y los de uso común que se detallan en el artículo 29 fracción I a XI y XIV de la Ley en consulta.

Amparo en revisión 138/87. Comisión Federal de Electricidad 17 de octubre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Aurelio Sánchez Cárdenas. Secretario: Germán Alberto Escalante Aguilar.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO
CIRCUITO.

TESIS No. 10, PAGINA 823.

DECRETOS. LOS AYUNTAMIENTOS TIENEN FACULTAD PARA EXPE-

DIRLOS. Aun cuando es cierto que en la fracción V del artículo 115 Constitucional, no se contempla textualmente la -- palabra "decreto"; sin embargo, ello no significa que un -- Ayuntamiento carezca de facultades para expedirlos toda vez que el último párrafo de la repetida fracción, expresamente establece lo siguiente: "... expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios"; esto es, - que si la palabra decreto en un sentido amplio significa "re solver" o decidir la persona que tiene autoridad para ello", al establecer tal precepto que los municipios para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, pueden expedir las disposiciones adminis-- trativas que fueran necesarias, es evidente que de acuerdo - con tal disposición sí tienen facultades para expedir decretos. Así mismo del texto de los artículos 71 y 92 Constitu-- cionales no se desprende que el Presidente de la República, - los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, son las únicas autoridades facultadas para expedir leyes y decretos; puesto que, los mismos, solamente señalan los requisitos que deben reunir los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes - emitidos por el titular del Poder Ejecutivo Federal.

Amparo en revisión 220/89. Jorge Alvarez González. 13 de octubre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente; José Galván Rojas. Secretario: Jorge Núñez Rivera.

SECCION SEGUNDA
TESIS QUE NO CONSTITUYEN JURISPRUDENCIA
TESIS 15, PAGINA 1092.

IMPUESTO PREDIAL. COMPETENCIA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA EL COBRO DEL.- No existe violación a los artículos -- 14 y 16 Constitucionales, al pretender las autoridades locales gravar a Petróleos Mexicanos con el impuesto predial, pues si bien es facultad del Congreso de la Unión legislar sobre hidrocarburos de acuerdo a la fracción X del artículo 73 constitucional y el gobierno federal, por ende, es el --- único que puede dictar las disposiciones técnicas para fijar los impuestos que correspondan a la industria petrolera, --- también es cierto que la fracción IV inciso a) del artículo 115 de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, establece la facultad intrínseca de los municipios de -- percibir las contribuciones que las legislaturas establezcan a su favor, entre ellos, los comprendidos para la propiedad inmobiliaria, sin que exista limitación por parte de las --- leyes federales en cuanto a este rubro, siendo el caso del - impuesto predial el que específicamente nos interesa, ya que se encuentra comprendido en la Ley de Hacienda del Estado.

Amparo en revisión 20/89. Petróleos Mexicanos. 18 de -
abril de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Miguel Angel Mo
rales Hernández. Secretaria: Magdalena Díaz Beltrán.

SECCION SEGUNDA

TESIS QUE NO CONSTITUYEN JURISPRUDENCIA

TESIS 16, PAGINA 1093.

IMPUESTO PREDIAL. PETROLEOS MEXICANOS.- Aun cuando el orga-
nismo descentralizado Petróleos Mexicanos es una empresa --
creada con la finalidad de encargarse la explotación del --
petróleo y sus derivados, de acuerdo al decreto que lo creó
éste tiene personalidad y patrimonio propio, adquiriendo --
para el cumplimiento de sus atribuciones bienes raíces para
albergar sus instalaciones, ya sean éstas administrativas -
o técnicas, en las cuales las primeras no pueden ser consi-
deradas con el carácter de dominio público de acuerdo a la
ley General de Bienes Nacionales, los cuales, son los únicos
exentos del pago de este impuesto, y por lo tanto el hecho -
de que se le requiera del pago del impuesto predial no impli-
ca la invasión de esferas competenciales sino del cumplimien-
to de una ley de carácter local que no contraviene la esfera
federal, pues si lo que se pretende gravar es la propiedad --
rústica y no la extracción del petróleo y sus derivados, es_

claro que es competencia de esta entidad federativa, a través del municipio correspondiente, al cobro del impuesto -- predial que como inmueble genera, pues como se dijo en líneas precedentes, lo que en el caso concreto se pretende -- gravar no es la actividad, sino la propiedad de un bien --- que no es del dominio público sino del patrimonio de dicho organismo descentralizado, por lo que haciendo un correcto juicio e interpretación del legislador en cuanto a la materia se refiere, es indudable que la mencionada empresa no -- está exenta del pago del impuesto predial que grava a los -- inmuebles de su propiedad.

Amparo en revisión 20/89. Petróleos Mexicanos. 18 de -- abril de 1989. Ponente: Miguel Angel Morales Hernández. Secretaria: Magdalena Díaz Beltrán.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL
DECIMO SEXTO CIRCUITO
SECCION PRIMERA TESIS DE JURISPRUDENCIA
TESIS No. 5, PAGINA 1122.

REGLAMENTOS MUNICIPALES, NO PUEDEN AFECTAR DERECHOS CONSTITUCIONALES DE LOS GOBERNADOS.- Es indispensable señalar que el artículo 115 Constitucional instituye el municipio libre,

con personalidad jurídica propia, y que puede, de acuerdo con la fracción II de este numeral, expedir con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de Policía y buen Gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Ahora bien en nuestro tradicional orden jurídico político, se reconoce que los Ayuntamientos al expedir bandos, ordenanzas o reglamentos, por contener disposiciones de carácter abstracto y general, obligatorias para los habitantes del municipio, son leyes en sentido material. En este orden de ideas, se admite la existencia de ciertos reglamentos autónomos, en materia de policía y buen gobierno, cuya fundamentación está en el artículo 21 Constitucional, y que las reformas al 115 constitucional, en la fracción II hacen deducir que el legislador le otorga al Ayuntamiento la facultad de expedir verdaderas leyes, en sentido material, sin embargo, se hace necesario distinguir cuál es la materia o alcance de estos reglamentos autónomos, para diferenciarlos de los que no pueden expedirse sin ley a reglamentar, porque implicarían el uso de facultades legislativas. Al respecto, este Tribunal considera que cuando el contenido de la reglamentación puede afectar en forma sustancial derechos constitucionales pro

tegidos de los gobernados, como son, por ejemplo la libertad de trabajo, o de comercio, o a su vida, libertad, propiedad, propiedades, posesiones, derecho, familia, domicilio (artículos 14 y 16), etc., esas cuestiones no pueden ser materia de afectación por un reglamento autónomo, sin ley regular, pues se estarían ejerciendo facultades legislativas reuniendo dos poderes en uno. Por otra parte, la materia del reglamento sí puede dar lugar a un mero reglamento autónomo de buen gobierno, cuando no regula ni afecta en forma sustancial los derechos antes señalados, sino que se limita a dar disposiciones sobre cuestiones secundarias que no las vienen a coartar.

Amparo en revisión 317/88. Madeiras Club Privado, S.A. de C.V. 30 de mayo de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Ignacio Patlán Romero. Secretario: José Luis Estrada Delgado.

APENDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION
TESIS DE EJECUTORIAS 1917-1985.
PRIMERA PARTE.- TRIBUNAL PLENO.
TESIS AISLADAS. PAGINAS 230 A 233

MUNICIPIOS, PERSONALIDAD DE LOS.

Aun cuando la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, es el Municipio Libre, conforme al artículo 115 de la Constitución Política del país, y aun cuando los mismos forman un organismo independiente del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, y tienen, consiguientemente, personalidad jurídica para todos los efectos legales, ello no obstante, tales condiciones no contribuyen a los municipios el carácter de "poder político" a que se contrae el artículo 105 constitucional, para los efectos de dar competencia a la Suprema Corte, con motivo de las controversias que se susciten entre un ayuntamiento y los poderes de un mismo Estado, por carecer los ayuntamientos de jurisdicción sobre todo el territorio del Estado, toda vez que aquella está limitada a una fracción del mismo, y la extensión de jurisdicción es la que da indiscutiblemente a la Suprema Corte, competencia para intervenir en las aludidas controversias.

Quinta Epoca: Tomo XLV, Pág. 3577. Controversia constitucional 2/1935, entre el Ayuntamiento de la Ciudad de Motul, -- Yucatán, y los Poderes Legislativo y Ejecutivo del propio -- Estado. Promovido por Carrillo Javier Arnaldo, en funciones_ de Presidente Municipal. Unanimidad de 17 votos.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ENTRE LOS PODERES DE UN MISMO ESTADO.

Al disponer del artículo 105 constitucional, que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer - de las controversias que se susciten entre los Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos, presupone la existencia legal, indudable, sin discusión alguna, de esos Poderes, supuesto que el motivo o materia de la controversia, siempre debe ser la constitucionalidad de sus actos y no es admisible la promoción de una controversia, por quien pretende poseer los atributos del Poder, sin que éste_ haya sido reconocido legalmente, ya que la controversia no - puede entablarse con un Poder presunto, sino con los Poderes cuyo origen está fundado en las normas constitucionales y -- respecto de cuya legitimidad no existe asomo de duda; por -- tanto, la Suprema Corte de Justicia no tiene competencia para resolver la controversia promovida por las personas que -

se dicen miembros de un ayuntamiento, contra la Legislatura de un Estado, que reconoció el triunfo de la planilla contraria a la formada por las citadas personas. Por otra parte, los ayuntamientos no tienen carácter de Poder, en el sentido en que esta palabra está usada por el Constituyente; pues aun cuando la base de la división territorial y de la división política y administrativa de los Estados, es el Municipio Libre, aun cuando forman un organismo independiente del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, los Ayuntamientos carecen de jurisdicción sobre todo el territorio de un Estado, y tal extensión de jurisdicción es la que indiscutiblemente da a la Suprema Corte de Justicia, competencia para intervenir en las aludidas controversias; los Poderes a que se contrae el artículo 105 de la Constitución Federal, son exclusivamente el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, y los Municipios Libres sólo la base de la división territorial y la organización democrática y política, en que los aludidos Poderes descansan; y el reconocimiento del Municipio Libre, con derecho a ser administrado por un ayuntamiento de elección popular y a disponer libremente de su hacienda, no implica que adquiera todos los derechos y prerrogativas de un cuarto Poder, ya -- que, de acuerdo con los artículos 49, 50, 80, 94 y 115 de la Constitución Federal, el Supremo Poder de la Federación se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que se depositan en un Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, un Congre-

so General y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Quinta Epoca: Tomo XLVIII, Pág. 399. Controversia constitucional 2/1936, entre el Ayuntamiento de Papantla, Veracruz - contra la H. Legislatura del mismo Estado. Promovido por Arturo Tremari y Coags., en representación del Ayuntamiento. - Unanimidad de 16 votos.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES.

El artículo 105 constitucional, especifica claramente - cuáles pueden ser resueltas, exclusivamente, por la Suprema Corte de Justicia.

AYUNTAMIENTOS EN EL ESTADO DE PUEBLA.

No constituyen ninguno de los tres Poderes en que, conforme a la Constitución del Estado, está dividido el Poder - Público.

MUNICIPIOS.

No obstante la autonomía y libertad que les ha concedido la Nueva Constitución, no tiene los privilegios de un Po-

der independiente, dentro del Estado.

- Reconocerles el carácter de Poder Independiente, alterarí-
 ría las doctrinas admitidas y sustentadas por todas las --
 Constituciones que se han promulgado en el país.

- El reconocimiento del municipio libre, como base de -
 la organización política y administrativa de los Estados de_
 la Federación, no implica, en ninguna forma, el que los mu--
 nicipios adquieran todos los derechos y prerrogativas de un_
 Cuarto Poder.

PODER PUBLICO.

Cualquiera que sea su origen, examinado a la luz de los
 preceptos constitucionales, resulta que sólo dimana del pue-
 blo, en quien radica esencial y originariamente la soberanía
 nacional y que, para su ejercicio, se divide en tres ramifi-
 caciones, como funciones inherentes al cuerpo político, las
 que pueden expresarse con estas palabras: querer, hacer y --
 juzgar.

- Ha sido un principio fundamental para los hombres de_
 Estado, el que el Poder Público, en las Repúblicas Represen-

tativas, se divida en tres Poderes distintos e independien--
tes y que son: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

- Es una de las manifestaciones activas de la soberanía,
en la potestad concedida por el pueblo a sus mandatarios, --
para ejercer ciertos derechos y facultades y, bajo tal as---
pecto, los Municipios tienen poder, gozan de alguna potestad,
en el ejercicio de sus funciones.

- Analizado el Poder como una de las divisiones de la -
potestad concedida por el pueblo, la ciencia y la legislación
positiva, no admiten sino las tres funciones de; querer, ha-
cer y juzgar, que corresponden, respectivamente, al Legisla-
tivo, al Ejecutivo y al Judicial; sin que los municipios, --
por más que se consideren comprendidos en alguna de las di--
visiones del Poder, puedan abrogarse al título y prerroga---
tivas de cualquiera de las tres Entidades, en que está divi-
dido.

- Aceptar la existencia de un poder municipal, con las-
mismas cualidades de independencia que las de los tres Pode-
res, en que está subdividido el Poder Público, es confundir_
la independencia de los municipios con facultades y funciones
que están muy lejos de su competencia.

Quinta Epoca: Tomo IV, Pág. 729. Controversia constitucional entre el Ayuntamiento de Teziutián y la Legislatura del Estado de Puebla. Promovido por Manuel L. Márquez en representación del Ayuntamiento. Mayoría de 8 votos.

INFORME DE 1989.

TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO

SECCION SEGUNDA

TESIS QUE NO CONSTITUYEN JURISPRUDENCIA

TESIS No. 11, PAGINA 532.

ENERGIA ELECTRICA. LAS EMPRESAS QUE LA GENERAN, NO ESTAN EXENTAS DEL PAGO DE IMPUESTO PREDIAL.-- Si bien los artículos 42 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y 16 de la Ley del Impuesto sobre Producción e Introducción de Energía Eléctrica, impiden a las Entidades Federativas gravar con contribuciones locales o municipales los actos realizados por las empresas dedicadas a la producción, introducción, transmisión, distribución, venta o consumo de energía eléctrica, también el último párrafo del primer precepto legal en cita y el artículo 17 de la Ley del Impuesto sobre Producción e Introducción de Energía Eléctrica, coinciden en exceptuar de esa limitación el impuesto a la propiedad rústica que grava la tierra cuando no se trata de mejoras, y la urbana que pertenezca a las plantas productoras o importadoras. Así, las empresas que generan energía eléctrica, no están exentas del pago del impuesto predial que grava a los

inmuebles de su propiedad.

**Amparo directo 827/88. Compañía de Luz y Fuerza del --
Centro, S.A. 3 de febrero de 1989. Unanimidad de votos.
Ponente: Raúl Solís Solís. Secretario: Pablo Rabanal -
Arroyo.**

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL NOVENO
CIRCUITO

TESIS No. 21 PAGINA 927

PETROLEOS MEXICANOS, LOS BIENES DE. NO PUEDEN SER OBJETO DE CONTRIBUCIONES LOCALES.- En virtud de si Petróleos Mexicanos es un organismo público descentralizado y por pertenecer a la industria del Petróleo está Constitucionalmente sujeto a un régimen especial tributario. Por ello, todos los bienes que le pertenezcan deben considerarse del dominio público y no pueden ser objeto de contribuciones de carácter local, como lo es el impuesto predial, de conformidad con la fracción IV del artículo 115 de la Constitución General de la República y con los artículos 2º, 5º y 34, fracción VI, de la Ley General de Bienes Nacionales, pues en razón del principio de la jerarquía de las leyes, la ley local no puede prevalecer sobre la federal y mucho menos sobre la ley --suprema.

Amparo en revisión 291/88. Petróleos Mexicanos. 19 de enero de 1989. unanimidad de votos. Ponente: María del Carmen Torres Medina de González. Secretario: Roberto Martín --Cordero Carrera.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.

GACETA DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION.

NUMERO 35, NOVIEMBRE DE 1990.

J U R I S P R U D E N C I A .

P. 25/90. ACTIVO A LAS EMPRESAS, IMPUESTO AL. LA LEY RELATIVA AL DETERMINAR SU OBJETO, NO VIOLA EL ARTICULO 115, FRACCION-IV, CONSTITUCIONAL.- Es cierto que, de conformidad con las reformas constitucionales de tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres al artículo 115, fracción IV, se estableció que los ingresos provenientes de contribuciones que las legislaturas estatales impusieran sobre la propiedad inmobiliaria serían para los municipios; pero tal reforma, no debe ser llevada al extremo de considerar que corresponde al municipio el cobro y administración de las contribuciones que toman en cuenta algún aspecto de la propiedad inmobiliaria para integrar la base sobre la cual deben pagarse (como acontece en el impuesto al activo de la empresa) y por lo que, consecuentemente, su creación sea facultad exclusiva de las legislaturas estatales.

Amparo en revisión 2679/89.- Metro Sistemas,S.A.- 19 de Septiembre de 1990.- Unanimidad de 20 votos, se resolvió, en la materia de la revisión, modificar la sentencia recurrida; por mayoría de 19 votos de los señores ministros: De Silva Nava, Magaña Cárdenas, Rocha Díaz, Alba Leyva, Castañón León, López Contreras, Fernández Doblado, Llanos Duarte, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gil de Lester, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, García Vázquez, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordoñez y presidente Del Río Rodríguez se resolvió negar el amparo en relación con el artículo 10. de la Ley del Impuesto al Activo de las Empresas, y el señor ministro González Martínez voto en contra; por mayoría de 16 votos de los señores ministros: De Silva Nava, Magaña Cárdenas, Rocha Díaz, Alba Leyva, Castañón León,

López Contreras, Fernández Doblado, Llanos Duarte, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gil de Lester, Villagordoa-Lozano, Moreno Flores, García Vázquez y presidente Del Río Rodríguez, se resolvió negar el amparo en relación con el artículo 6o. de dicha ley, y los señores ministros González Martínez, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero y Schmill Ordoñez votaron en -- contra; y por la mayoría de 17 votos de los señores ministros: Magaña Cárdenas, Rocha Díaz, Alba Leyva, Castañón León, López -- Contreras, Fernández Doblado, Llanos Duarte, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gil de Lester, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, García Vázquez, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordoñez y presidente Del Río Rodríguez se resolvió negar el amparo en relación con los artículos 7o y 9o., y -- Tercero y Cuarto Transitorios del propio cuerpo legal; los señores ministros De Silva Nava, González Martínez y Schmill Ordoñez votaron en contra y por la conseción del amparo en relación con estos preceptos.-Ausente: Azuela Güitrón.-Ponente: De Silva Nava.

Amparo en revisión 2738/89.-T.H.Metálicos,S.A. de C.V.-19 de septiembre de 1990.-Mayoría de 16 votos de los señores ministros: Magaña Cárdenas, Alba Leyva, Castañón León, López Contreras, Fernández Doblado, Llanos Duarte, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gil de Lester, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, García Vázquez, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero y presidente Del Río Rodríguez, en relación con los artículos 1o. 3o., 4o., 5o., 7o., 8o., 9o., y 10o. de la Ley de Impuestos al Activo de las Empresas, contra el voto de Schmill Ordoñez; por mayoría de 15 votos de Magaña Cárdenas, Alba Leyva, Castañón -- León, Fernández Doblado, Llanos Duarte, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gil de Lester, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, García Vázquez, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero y Presidente Del Río Rodríguez en relación con el artículo 2o. de dicha ley, y los señores ministros López Contreras y Schmill Ordoñez votaron en contra; y por mayoría de 14 votos de los señores ministros: Magaña Cárdenas, Alba Leyva, Castañón León, López Contreras, Fernández Doblado, Llanos Duarte, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gil de Lester, Villagordoa-Lozano, Moreno Flores, García Vázquez y presidente Del Río Rodríguez, en relación con el artículo 6o. del mencionado cuerpo legal, y los señores ministros Chapital Gutiérrez, Díaz Romero y Schmill Ordoñez votaron en contra. Los ministros Rodríguez -- Roldán y presidente Del Río Rodríguez manifestaron que no estaban conformes con algunas de las consideraciones contenidas en dicho proyecto.-Ausentes: De Silva Nava, Rocha Díaz, Azuela -- Güitrón y González Martínez.- Ponente: Fausta Moreno Flores.- Secretario: Jorge Antonio Cruz Ramos.

Amparo en revisión 2517/89.- Refaccionaría Coahuila,S.A.-- 3 de octubre de 1990.- Mayoría de 18 votos de los señores ministros: De Silva Nava, Magaña Cárdenas, Rocha Díaz, Alba Leyva Castañón León, López Contreras, Fernández Doblado, Llanos Duarte Adato Green, Martínez Delgado, Gil de Lester, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, García Vázquez, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordoñez y presidente Del Río Rodríguez, que resolvieron confirmar la sentencia recurrida y negar el amparo en -- relación con los artículos 1o., 3o., 4o., 8o., y 10o., de la -- Ley de Impuesto al Activo de las Empresas, votó en contra González Martínez; por mayoría de 16 votos de los señores ministros: De Silva Nava, Magaña Cárdenas, Alba Leyva, Castañón León, Fernández Doblado, Llanos Duarte, Adato Green, Martínez Delgado, --

Gil de Lester, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, García Vázquez, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordoñez y presidente Del Río Rodríguez en relación con el artículo 2o. de la propia ley, votaron en contra Rocha Díaz, López Contreras, y González Martínez; por mayoría de 16 votos de los señores ministros De Silva Nava, Magaña Cárdenas, Rocha Díaz, Alba Leyva, Castañón León, López Contreras, Fernández Doblado, Llanos Duarte, Adato Green, Martínez Delgado, Gil de Lester, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, García Vázquez, Chapital Gutiérrez, y presidente Del Río Rodríguez en relación con el artículo 5o. de esta Ley, votaron en contra González Martínez, Díaz Romero y Schmill Ordoñez; por mayoría de 15 votos de los señores ministros: de Silva Nava, Magaña Cárdenas, Rocha Díaz, Alba Leyva, Castañón León, López Contreras, Fernández Doblado, Llanos Duarte, Adato Green, Martínez Delgado, Gil de Lester, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, García Vázquez y presidente Del Río Rodríguez en relación con el artículo 6o. de dicha ley, votaron en contra González Martínez, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero y Schmill Ordoñez; por mayoría de 17 votos de los señores ministros: De Silva Nava, Magaña Cárdenas, Rocha Díaz, Alba Leyva, Castañón León, López Contreras, Fernández Doblado, Gil de Lester, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, García Vázquez, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero y Presidente del Río Rodríguez, en relación con los artículos 7o. y 9o. de la propia ley, voto en contra Schmill Ordoñez. Los señores ministros De Silva Nava, Castañón León, Fernández Doblado, Llanos Duarte, Adato Green y Morenos Flores manifestaron que no estaba de acuerdo con algunas consideraciones; los señores ministros Schmill Ordoñez y presidente Del Río Rodríguez manifestaron que no coinciden con todas las argumentaciones en que se basa la negativa del amparo; el señor ministro Rocha Díaz expresó que estaba en contra de las consideraciones del proyecto y por las consideraciones que formularía en el voto particular del amparo en revisión 2679/89; González Martínez precisó que su voto era en contra de la negativa del amparo por un solo artículo de la ley de la ley autoaplicativa que se estimara inconstitucional, y que se reservaba el derecho de formular voto particular. -Ausentes: Azuela Gúitrón y Rodríguez Roldán. -Ponente: Samuel Alba Leyva.

Amparo en revisión 3108/89.- Construcciones y Montajes Especializados, S.A.- 3 de octubre de 1990.- Se resolvió revocar la sentencia recurrida, en lo que es competencia del Tribunal Pleno, y negar el amparo a la quejosa en los siguientes términos: Por mayoría de 17 votos de los señores ministros: Magaña Cárdenas, Rocha Díaz, Alba Leyva, Castañón León, López Contreras, Fernández Doblado, Llanos Duarte, Adato Green, Martínez Delgado, Gil de Lester, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, García Vázquez, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordoñez y presidente Del Río Rodríguez en relación con los artículos 1o., 3o., 4o., 8o., 10o., y Primero a Quinto Transitorios de la ley reclamada, votaron en contra De Silva Nava y González Martínez; por mayoría de 15 votos de los señores ministros: Magaña Cárdenas, Alba Leyva, Castañón León, Fernández Doblado, Llanos Duarte, Adato Green, Martínez Delgado, Gil de Lester, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, García Vázquez, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordoñez y presidente Del Río Rodríguez en relación con el artículo 20. de la propia ley reclamada, votaron en contra De Silva Nava, Rocha Díaz, López Contreras y González Martínez; por mayoría de 13 votos de los

señores ministros: Magaña Cárdenas, Rocha Díaz, Alba Leyva, Castañón León, López Contreras, Fernández Doblado, Llanos Duarte, Adato Green, Martínez Delgado, Gil de Lester, Villagordo Lozano, Moreno Flores, García Vázquez y presidente Del Río Rodríguez en relación con el artículo 5o. de la mencionada ley, votaron en contra De Silva Nava, González Martínez, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero y Schmill Ordoñez; por mayoría de 14 votos de los señores ministros: Magaña Cárdenas, Rocha Díaz, Alba Leyva, Castañón León, López Contreras, Fernández Doblado, Llanos Duarte, Adato Green, Martínez Delgado, Gil de Lester, Villagordo Lozano, Moreno Flores, García Vázquez y presidente Del Río Rodríguez, votaron en contra De Silva Nava, González Martínez, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero y Schmill Ordoñez; por mayoría de 16 votos de los señores ministros: Magaña Cárdenas, Rocha Díaz, Alba Leyva, Castañón León, López Contreras, Fernández Doblado, Llanos Duarte, Adato Green, Martínez Delgado, Gil de Lester, Villagordo Lozano, Moreno Flores, García Vázquez, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero y presidente Del Río Rodríguez en relación con el artículo 7o. de la misma ley reclamada, votaron en contra de Silva Nava, González Martínez y Schmill Ordoñez; por mayoría de 16 votos de los señores ministros: Magaña Cárdenas, Rocha Díaz, Alba Leyva, Castañón León, López Contreras, Fernández Doblado, Llanos Duarte, Adato Green, Martínez Delgado, Gil de Lester, Villagordo Lozano, Moreno Flores, García Vázquez, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero y presidente Del Río Rodríguez en relación con el artículo 9o., votaron en contra De Silva Nava, González Martínez y Schmill Ordoñez; por unanimidad de 19 votos, remitir los autos para efectos de su competencia, a la Sala de este Alto Tribunal que por turno corresponda; los señores ministros Rocha Díaz, López Contreras y Fernández Doblado manifiestan su inconformidad con algunas de las consideraciones.- Ausentes Azuela Güitrón y Rodríguez Roldán.- Ponente: Noé Castañón León.

Amparo en revisión 2865/89.- Fabricantes y Vendedores de Productos para el Hogar, S.A.- 3 de octubre de 1990.- Unanimidad de diecinueve votos de los señores ministros: De Silva Nava, Magaña Cárdenas, Rocha Díaz, Alba Leyva, Castañón León, López Contreras, Fernández Doblado, Llanos Lester, González Martínez, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordoñez y Presidente Del Río Rodríguez en lo que se refiere a la revocación de la sentencia recurrida; por mayoría de dieciocho votos de los señores ministros de Silva Nava, Magaña Cárdenas, Rocha Díaz, Alba Leyva, Castañón León, López Contreras, Fernández Doblado, Llanos Duarte, Adato Green, Martínez Delgado, Gil de Lester, Villagordo Lozano, Moreno Flores, García Vázquez, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordoñez y Presidente Del Río Rodríguez en lo que se refiere a negar el amparo respecto de los artículos 1o. a 4o. de la Ley de Impuesto al Activo de las Empresas, voto en contra González Martínez; por mayoría de los trece votos de los señores ministros Magaña Cárdenas, Rocha Díaz, Alba Leyva, Castañón León, López Contreras, Martínez Delgado, Villagordo Lozano, Moreno Flores, García Vázquez y Presidente del Río Rodríguez en lo que se refiere a negar el amparo respecto del artículo 5o. de dicha ley, votaron en contra De Silva Nava, Gil de Lester, González Martínez, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordoñez; por mayoría de quince votos de los señores ministros de Silva Nava, Magaña Cárdenas, Rocha Díaz, Alba Leyva, Castañón León, López Contreras, Fernández Doblado, Llanos Duarte, Adato Green, Martínez Delgado, Gil de Lester, Villagordo Lozano, Moreno Flores, García Vázquez y presidente Del Río Rodríguez en relación con la negativa del amparo respecto del artículo 6o. de la misma ley, votaron en contra González Martínez, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordoñez; y por mayoría de dieciséis votos de los señores ministros; De Silva Nava, Magaña Cárdenas,

Rocha Díaz, Alba Leyva, Castañón León, López Contreras, Fernández Doblado, Llanos Duarte, Adato Green, Martínez Delgado, Gil de Lester, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, García Vázquez, -- Chapital Gutiérrez, Díaz Romero y presidente Del Río Rodríguez -- en lo que se refiere a negar el amparo respecto del artículo 7o. de dicha ley; votaron por el otorgamiento del amparo González -- Martínez y Schmill Ordoñez. -- Ausentes Azuela Güitrón y Rodríguez Roldán. -- Ponente: Juan Díaz Romero. -- Secretaria: Adriana Campuzano de Ortíz.

Tesis de Jurisprudencia número 17/90, 18/90, 19/90, -- 20/90, 21/90, 22/90, 23/90, 24/90 y 25/90, aprobadas por el Tribunal en pleno en Sesión Privada celebrada el miércoles veintinueve de noviembre de 1990. -- Unanimidad de veinte votos de los señores ministros: Carlos de Silva Nava, Ignacio Magaña Cárdenas, Salvador Rocha Díaz, Mariano Azuela Güitrón, Samuel Alba -- Leyva, Noé Castañón León, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, Antonio Llanos Duarte, Victoria Adato Green, José Martínez Delgado, Clementina Gil de Lester, Atanasio González -- Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Sergio Hugo Chapital Gutiérrez, Juan -- Díaz Romero, Ulises Schmill Ordoñez, Presidente Carlos del Río Rodríguez. -- Ausente: Santiago Rodríguez Roldán.

ONOMASTICO DE AUTORES

ONOMASTICO DE AUTORES

"A"

ACOSTA ROMERO, Miguel 159, 273,
275, 278, 295, 316, 317, 433,
458, 466, 468, 474, 475, 476,
536

ARGUDIN ALCARAZ, Alfonso 483

AZUELA GUITRON, Mariano 429,
432, 441, 442, 443, 444, 452,
454, 461.

DE LA GARZA, Francisco 430.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis
Humberto 360, 361, 362, 530.

DE PINA, Rafael 274

DE PINA, Rafael; DE PINA VA-
RA, Rafael 88, 93, 94, 290,
293, 294, 296, 314, 321, 330.

"B"

BEYER DE ROLANDINI, Carmen
446, 454.

BORJA JORDI 583, 591, 593.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio 32,
54, 55, 65, 327.

"F"

FAYA VIESCA, Jacinto 148.

FLORES ZAVALA, Ernesto 344,
345, 346, 347, 351, 363, 364,
423.

FRAGA, Gabino 626, 627

"C"

CAMARA, F. 72

CARBALLO BALVANERA, Luis
167, 452.

CARPIZO MCGREGOR, Jorge
348, 349, 351.

CHAVEZ PADRON, Martha
4, 5, 6.

"G"

GAMIZ PARRAL, Máximo N. 103.

GARCIA ANTONIO, Angel 580, -
581, 583, 584.

GARCIA VILLANUEVA, José Fer-
nando. 506.

GARZA, Gustavo 95, 434.

GOMEZ COLLADO, Roberto 91.

"D"

D'ASCOLI CENTENO, Humberto
625.

D'ACOSTA, Julio; ESQUIVEL, O.
19, 21, 25, 26, 27, 28, 29.

"H"

HOYO D'ADDONA, Roberto 381,
383, 453.

"L"

LEHMANN GRUBE, Hinrich 607,
608, 609, 610, 611, 612,

LIZAOLA, Clemente 102, 103,
170, 182.

"LL"

LLORENTE GONZALEZ, Arturo 146.

"M"

MADRAZO, Jorge 160, 161

MARGAIN MANAUTOU, Emilio 431,
442, 461, 519.

MARTINEZ CABANAS, Gustavo 49,
110, 111, 145, 148, 150, 154,
156, 165, 167, 168, 171, 186,
188, 189, 191, 192, 196, 200,
202, 204, 208, 209, 210, 212,
213, 214, 216, 219, 229, 231,
232, 237, 257, 258, 260, 261,
276, 277, 279, 280, 354, 413,
414, 503, 509, 510, 512, 521,
522, 526, 527, 539, 540, 542,
556, 558, 564, 569, 573.

MARX, Carlos 599

MASSOLO, Alejandra 471, 477.

MORALES, José María 63.

MORENO, Daniel 41

MUÑOZ, Virgilio; RUIZ MASSIEU,
Mario 36, 37, 47, 51, 57, 75,
77, 89, 115, 116, 133, 134,
135, 136, 137, 148, 179.

"N"

NAVA NEGRETE, Alfonso 608.

NOZARI MORLET, Eduardo Antonio
483

"O"

OCHOA CAMPOS, Moisés 3, 7, 8,
9, 11, 13, 14, 17, 22, 29, 31,
36, 39, 40, 44, 45, 47, 68, -
76, 78, 80, 83, 84, 86, 88, --
106, 107, 108, 109, 222, 431, -
579, 602, 604, 605, 606, 608,
610, 613, 614, 616, 617, 620,
622, 623, 624, 631, 632, 633,
635, 637, 639, 640.

OROZCO HENRIQUEZ, J. Jesús 787

ORTEGA CABRERA, Esther Diana -
504, 505.

ORTIZ RAMIREZ, Serafín 89

"P"

PALACIOS ALCOCER, Mariano 525

PEREZ CORREA, Fernando 86, 441

"R"

RECASENS SICHES, Luis 98

REINHARD, Lierhr 53.

RENDON HUERTA, Teresita 7, 8, 9,
10, 11, 15, 16, 18, 30, 33, 35,
37, 41, 42, 46, 50, 64, 65, 69,
70, 71, 74, 77, 82, 85, 90, 223,
224, 225, 284, 351, 352, 372, -
373, 375, 385, 386, 548.

REYES VERA, Ramón 400

ROCHA DIAZ, Salvador 438

RODRIGUEZ, Ramón 73, 74

RUIZ MASSIEU, Mario 480, 481, -
485, 486,

RUIZ MONROY, Jesús Antonio
76.

"S"

SAINZ DE BUJANDA, Fernando
498.

SAYEG HELU, Jorge 109, 112,
119, 437.

SEPULVEDA AMOR, Alejandro
456.

SERRA ROJAS, Andrés 536, --
593, 594, 595, 596, 597, --
598, 609.

"T"

TENA RAMIREZ, Felipe 55.

TERAN Washington 629, 630.

TOVAR Abel, Vicencio 181,
195.

TRUEBA URBINA, Alberto 180.

"V"

VALENCIA CARMONA, Salvador
93, 97, 163, 171, 199, 467,
469, 601, 613, 614, 616, -
617, 619.

VALLARTA PLATA, J. Guillermo
472.

VAZQUEZ ARROYO, Francisco
368, 369.

VELASCO MURIAS, Luis Fernando
580, 582, 590, 592.

VELAZQUEZ CARRANZA, Yolanda
462, 465, 473.

"Z"

ZARZOSA ESCOBEDO, José Anto-
nio 447, 455, 459.

ZEBADUA GONZALEZ, Emilio 67,
68, 78, 84, 85, 91, 96, 106,
117, 118, 121, 122, 230, 244.

INDICE DE MATERIAS

INDICE DE MATERIAS

"A"

- Acta Constitutiva 64, 65, 69
- Actividad Financiera 367 a 369, 430
- Actividad Financiera Pública 344, 352
- Acto Administrativo 272, 274, 276, 295, 296, 315, 316, 319, a 321, 325, 338, 339
- Administración Municipal 208, 213, 216, 220, 222, 223, 245, 246, 251, 270, 275, 280, 284, 285, 290, 292, 304, 383, 458, 465, 477, 482, 501, 540, 542, 546, 549, 555, 562, 565, 595, 622, 630, 634
- Administración Pública 159, 186, 206, 222, 229, 235, 253, 256, 272 a 277, 282, 284, --, 296, 297, 321, 323, 325, 340, 354, 464, 505, 512, 533, 538, 564, 565, 647
- Aldeas 2, 8, 16
- Amparo 315, 329 a 333, 335, a 337, 341, 450, 451
- Anuncios 309, 310, 338, 402
- Aprovechamientos 354, 364, 382, 384, a 386, 398, 401, 411, 419, 482, 532, 586, --, 646
- Autonomía 6, 23, 37, 46, 52, 75, 84, 91, 99, 159, 167, 199, 286, 377, 387, 394, 401, 429, 454, 467, 472, 473, 507, 528, 576, 595, 600, 602, 604, 616, 624, 627 a 629, 632, 641, 642, 646
- Autoridad 4, 10, 17, 40, 73, 101 a 103, 107, 129, 131, 132, 136, 138, 146, 147, 155, 160, 161, 170, 182, 189, 215, 216, 223, 226, 230, 234, 275, 292, 294, 308, 310 a 312, --, 318, 322, 326 a 332, --, 336, 337, 339, 341, 347, 377, 391, 507, 542, 547, 617, 629, 635
- Autoridades 64, 70, 78, 83, 89, 119, 122, 123, --, 131, 146, 147, 149, 176 a 178, 181, 187, 201, --, 203, 232, 239, 244, 245, 268, 278, 293, 313, 318, 322, 327, 328, 335, 336, 338, 340, 356, 396, 426, 560, 573, 574, 598, 613, 624, 632
- Autoridades Auxiliares - 226, 228, 232, 234
- Autorización 186, 285, --, 293 a 295, 312, 391, 468, 563

Autorización Judicial 294

Autorizaciones 282, 311 a 313

Ayuntamiento 41, 42, 45, 47 a
 49, 58, 60, 63, 69, 79, 81, -
 83, 87, 97, 101 a 103, 107, -
 119, 123, 124, 126, 129, 138,
 139, 146, 147, 156, 157, 160,
 164, 167 a 174, 179 a 184, --
 186 a 192, 194, 196 a 198, --
 200 a 206, 213 a 217, 220, --
 222, 224 a 228, 233 a 235, --
 242, 245, 246, 251, 255, 258,
 261, 262, 264, 266, 267, 270,
 276, 279, 280, 282, 284 a --
 286, 288 a 293, 298, 302, --
 304 a 306, 308 a 310, 319, -
 320, 338, 377, 380, 381, 385,
 401, 403, 412, 413, 418, 421,
 448, 456, 481 a 483, 485, --
 507, 508, 520 a 523, 533, a
 535, 543, 557 a 564, 567, a
 571, 575, 598, 599, 612, 635,
 640, 645

Ayuntamientos 46, 49, 54, 57,
 58, 60, 62, 68, 69, 71, 73, -
 74, 76, 79, 81, 83, 84, 89, -
 101, 106, 109, 113, 115, 116,
 138, 140, 142, 143, 146, 150,
 152, 160 a 162, 164, 166, --
 167, 173, 182, 196, 201, 213,
 a 215, 217, 222, 280, 281, -
 283, 338, 378, 379, 381, 390,
 399, 419, 430, 436, a 438, -
 441, 466, 473, 480, 482, 484
 a 486, 505 a 507, 510, 512,
 515, 516, 520, 521, 535, 540,
 542, 555, 569, 572, 573, 576,
 577, 579, 584, 598, 629, 646

"B"

Bando de Policía y Buen Go--
 bierno 172, 173, 201, 232, -
 281, 379, 465

Base 106, 110, 118, 119,
 141, 145, 159, 163, 181,
 204, 214, 215, 243, 246,
 248, 252, 265, 266, 326,
 338, 357, 361, 363, 364,
 376, 378, 385, 390, 407,
 425, 434, 437, 438, 441,
 445, 467, 472, 489 a --
 491, 506, 509, 530, 553,
 562, 602, 604, 606, 626,
 636, 637, 639, 644, 645

Basura 301, 302, 375, --
 391, 466, 483, 535, 548,
 549, 588

Bienes Patrimoniales 176,
 190, 334, 335, 351, 391,
 532

Bomberos 300, 546, 547

"C"

Cabildo 39, 42, 171 a 173,
 189, 196, 201, 216, 217, -
 222, 278, 285 a 288, 290 -
 a 293, 298, 319, 380, 575,
 620, 621

Cabildos 47, 49 a 53, 172,
 338, 620

Calpulli 4, 5, 36, 37, 49,
 50, 620

Calles y Pavimentación 39,
 351, 380, 483, 498, 510,
 514, 520, 542, 547, 548,
 567

Cámara de Diputados 437, -
 438, 621

Capacitación 247, 252 a 258,
532, 555, 558

Cargos Municipales 33

Categoría 246, 260, 365, 435,
501

Centralización 211, 275, 371,
a 373, 375, 458, 527, 528, -
634

Ciudad 8 a 12, 17, 18, 21, -
32 a 35, 38, 39, 42, 49, 53,
82, 279, 430, 518, 601, 609
a 611, 618

Clan 3, 5

Clanes 3

Clase Obrera 599

Clases Sociales 13

Clero 22, 280, 594, 595

Código Fiscal 321, 380, 391,
407, 411, 479

Colectividad 5, 20, 26, 347,
505, 563,

Colectividad Social 5

Colonia 43, 44, 48, 52,
620

Colonias 16, 44, 48, 84

Colonización 9, 45

Comercio 7, 16, 193, 194,
302, 305, 306, 312, 509,
510, 518, 548,

Comercio Exterior 354, --
357, 396, 406, 454

Comerciantes 305, 306

Comicios 19

Comisión 119, 127, 188, -
194, 195, 199, 224, 225,
261, 618

Comisiones 186 a 188, 192
a 199, 220 a 225, 258, --
261, 264, 281, 288 a 290,
292, 611

Comunidad 8, 32, 33, 38,
47, 91, 97, 146, 150, 182,
195, 196, 200, 213, 222, -
228, 232 a 234, 339, 351, -
366, 377, 419, 423, 502, -
517, 541, 550, 551, 553, -
556, 558, 564, 569, 571, -
573, 588, 609, 611, 646

Concesión 293, 295, 297, a
299, 311 a 313, 338, 339,
558, 560 a 563

Concilium 24
Concilios 28
Conflicto 320
Conflictos 237, 243, 261, 263,
Congreso de la Unión 70, 136,
154, 157, 324, 354 a 358, 370,
395, 404, 426, 446, 529
Consejo Nacional de Financia--
miento de Desarrollo 417, 419
Contencioso Administrativo 320,
321, 323 a 327, 329
Constitución 29, 46, 55 a 57, -
63 a 69, 71 a 73, 77 a 80, 85,
86, 89, 90, 92, 99, 106, 118, -
119, 122, 123, 128, 132, 143 a
146, 149, 151 a 154, 156 a 160,
165, 171, 180, 182, 185, 214, -
221, 232, 238, 240, 241, 243, -
278, 281 a 284, 286, 290, 297,
302, 318, 323, 324, 327 a 329,
333, 335, 336, 340, 346, 348, -
352 a 358, 361, 378, 387, 388,
394, 406, 431, 433, 441, 446, -
448, 450, 457, 467, 470, 473, -
480, 481, 500, 508, 513, 543, -
553, 579, 590, 606, 608, 621, a
624, 627 a 630, 632, 638. a 640,
642, 645
Contratación 247
Contrato 237, 249 a 251, 266, a
270, 288, 561
Contribuciones 61, 99, 100,
101, 108, 110, 114, 120, -
122, 129, 141, 142, 149, -
150, 161, 203, 331, 351, -
354, 356, 358, 359, 361, -
362, 370, 377, 388, a 390,
392, 394, 399 a 401, 404, -
410, 423, 426, 430, 433 a
437, 439, 440, 442 a 449,
455, 457, 466, 467, 482, -
497, 517, 529 a 531, 576
Controles y Registros 236,
484
Convenio de Coordinación
Estado-Municipio 420, 422,
446, 571, 574, 576
Coordinación Fiscal 212,
394, 396, 400, 422, 453,
529
COPLADE 418, 420
COPLADEMUN 418, 420, 421
Crédito 287, 347, 354, --
370, 382, 414, 417, 418,
423, 568, 646
Crisis 371
Cristianismo 23
CUD 420 a 422, 427
Cuito Doméstico 6, 7, 13

Cuota 346, 363, 365, 380,
487, 493 a 495, 568

Curias 19

"D"

Demarca 11

Demo 14

Demos 9 a 11

Democracia 10, 13, 41, 81, 107,
115, 118, 122, 147, 277, 338,
617, 644,

Democrático 20

Departamento de Personal 236,
248, 249

Derecho 5, 6, 12, 15, 18, 25,
27, 38, 56, 115, 136, 137, --
180, 242, 243, 262, 267, 273,
295 a 297, 317, 321, 326, --
330, a 332, 335, 341, 345, -
346, 351 a 354, 362 a 364, -
375, 392, 393, 396, 399, 400,
406, 411, 413, 435, 454, 470,
484, 488, 489, 536, 558, 560,
562, 609, 613, 616,

Derechos 10, 13, 31, 32, 35,
47, 59, 60, 68, 83, 126, --
148, 149, 156, 158, 218, --
220, 239, 260, 316, 318, --
327, 336, 344, 382, 384 a -
386, 397, 398, 401, 407, --
408, 410, 411, 414, 415, --
423, 425, 452, 453, 482, --
487, 498, 528, 531, 532, --
549, 567, 568, 580, 637, --
646

Derecho Administrativo 272 a
274, 288, 323, 344, 345, 459,
533, 540,

Derecho Canónico 27

Derecho Civil 470

Derecho Financiero Público -
344 a 346

Derecho Fiscal 344, 391

Derecho Municipal 372, 543,
548

Derecho Público 96, 273, 391,
411, 423, 459, 532

Derecho Natural 27

Derecho Social 470

Derecho Tributario 346

Descubrimiento 40

Deuda Pública 367, 368, 463

Despotismo 4

Distribución 355, 367, 394,
397, 398, 400, 405, 434, 442,
461, 472, 518, 582, 607, 626,
631

"E"

Economía Mixta 299

Economía Municipal 424, 463

Economía Nacional 368

Economía Política

Economía Privada 347, 349,
350,

Economía Pública 347 a 350

Edad Media 21, 593

Educación 123, 156, 157, 194,
210, 232, 252Elección 50, 57, 98 a 100,
102, 107, 119, 127, 129, 135,
136, 138, 143, 160, 161, 171,
213, 280, 281, 520, 600, 612,
622, 624, 635, 640Elecciones 51, 82, 127, 134,
136, 139, 162, 174, 177, 484,
513, 579, 601, 602, 611Empleo 210, 236, 239, 243, -
249, 267, 301, 358, 373, 460,
504, 515, 527, 549Empleado 259, 266 a 269, 294,
386, 461, 462,Empleados 179, 180, 204, 205,
237, 240, 244 a 246, 252, 255,
256, 258, 260, 265, 267, 285,
309, 563, 630Empréstito 344, 368, 370
371, 423

Endeudamiento Interno 368

Endeudamiento Externo 368

Endeudamiento Público 368

Entidades Federativas 66,
70, 71, 86, 118, 125, 130,
133, 143 a 145, 153, 206,
214, 215, 228, 230, 231, -
331, 335, 343, 348, 356, -
392, 394, 395, 397, 400, -
415, 426, 451, 463 a 465,
505, 509, 518, 539, 553, -
554, 571Escala fón 237, 242, 259 a
261Establecimiento 294, 307,
309, 311, 473, 488, 570, 616,
626Estado 11, 20, 23, 24, 32, -
33, 40, 64, 69, 77, 79, 80, -
83, 86, 89, 90, 92, 94, 99 -
a 101, 103, 104, 106, 108, -
109, 112, 114, 119 a 123, ---
131, 133, 135, 138, 140, ----
141, 144, 146, 152, 154, 160,
161, 165, 166, 179 a 181, - -
191, 192, 199, 200, 214, 215,
221, 223, 241, 262, 263, 272
a 277, 323, 329, 331, 333, --
335, 340, 341, 343, 344, 346,
a 353, 360, 362, 366, 369, --
373 a 374, 379, 389, 395, 400,
402, a 404, 414, 418, a 420, -

440, 445, 447 a 449, 455,
 457, 459, 460, 464, 467,
 472 a 477, 479 a 482, ---
 485 a 487, 490, 491, 507,
 509, 511, 512, 518, 535, -
 536, 538, 540, 543, 544,
 551, 552, 563, 571, 572,
 574 a 576, 580, 582, 583,
 592, 593, 603, 606, 616,
 618, 621, 626, 636 a 639,
 645 a 647

Estados 63, 65, 66, 70,
 72, 83, 89, 90, 99 a 101,
 104, 109 a 111, 114, 116,
 119, 122, 124, 127 a 131,
 136, 137, 139, 141 a 144,
 149 a 151, 154, 157 a 159,
 161, 162, 167, 170, 171,
 215, 217, 229, 230, 238,
 240, 241, 244, 262, 283,
 302, 327 a 329, 333, 344,
 345, 348, 350, 351, 355,
 356, 358 a 361, 363, 364,
 369, 375, 377, 378, 379,
 381, 384, 389, 390, 392 a
 396, 398 a 400, 404 a 407,
 410, 415, 420, 421, 431, -
 433 a 437, 439, 440, 442,
 444, 452 a 457, 459, 461,
 465, 482, 500, 503, 507,
 517, 518, 529, 541, 543,
 563, 577, 594, 615, 635,
 645

Estado Helénico 8

Estado Local 11

Estado Municipal 5, 11

Estado Nacional Contempo-
 ráneo 5

Expendedores 308, 312

Evaluación 247

"F"

Facultades Adjetivas 277

Familia 6, 7, 9, 15, 17,
 18, 20, 37, 260, 609, 644,

Familias 7, 8, 18 a 20, -
 37, 97, 103, 373, 589

Federación 92, 100, 101, -
 119, 123, 124, 127, 141, -
 143, 146, 150, 153, 154, -
 157 a 159, 161, 165, 262,
 275, 283, 328, 329, 343, -
 348, 351, 354, 355, 357, -
 358, 360, 362 a 364, 375, -
 389, 394 a 397, 399, 404, -
 a 406, 410, 414, 420, 421,
 431, 435 a 437, 440, 442,
 445, 450, 451, 455, 457, -
 459 a 461, 466, 506, 509,
 518, 529, 571, 645, 646

Financiamiento 100, 401, -
 414, 419, 422, 423, 425, -
 513 a 515, 567, 569, 571,
 646

Finanzas Municipales 54, -
 404, 457, 463

Finanzas Públicas 287, 343,
 344, 463

Fisco 306, 351

Foederatae 23	Gobierno 10 a 13, 18, 20, 21, 33, 39, 46, 47, 50, - 84, 85, 87, 90, 91, 93, - 97, 99 a 101, 103, 111, - 114, 123, 131, 134, 136, a 138, 160, 163, 165, 166, 170, 171, 174, 181, 182, - 186, 192, 199, 210, 213, - 215, 217, 232, 244, 245, - 281, 293, 352, 370, 383, - 393, 401 a 403, 417, 418, 421, 422, 427, 431, 467, - 479, 481, 482, 496, 508, - 516, 528, 574, 575, 577, - 580, 592 a 594, 596, 598, 599, 601, 606, 609, 616, - 618, 623, 624, 628, 632, - 635, 638, 642, 644, 647
Fondo de Fomento Municipal 399, 405, 406, 454	
Fondo Financiero Complemen tario de Participaciones 397, 405, 415, 454	
Fondo General de Participa ciones 397, 399, 405, 414, 415, 454	
Forma de Gobierno 3, 128, 134	
Formación 279, 371	Gobierno Estatal 102, 129, 149, 212, 219, 223, 228, - 239, 275, 370, 375, 385, - 386, 401, 414, 419, 420, - 422, 425 a 427, 458, 506, 512, 516, 529, 530, 532, - 569, 573
Fratrías 7, 8	
Funcionarios 102, 115, 124, 129, 232, 244, 245, 252, - 280, 282, 285, 286, 290, - 293, 298, 333, 338, 404, - 461, 508, 520, 563, 591, - 595, 600, 601, 608, 614, - 615, 617	Gobierno Exterior 57, 212
Fundación 43, 45	Gobierno Federal 91, 119, 128, 151, 152, 212, 219, - 228, 229, 264, 356, 370, - 373, 375, 385, 386, 414, - 417, 419 a 422, 426, 443, 458, 463, 483, 516, 529, - 530, 532, 569, 617, 621, - 622, 644
"G"	
Garantías Individuales 32, 185, 327, 328, 333, 336,	Gobierno Local 38, 39, 44, 240, 369, 424, 595, 612, - 615, 624,
Gastos de Ejecución 412	
Gens 3, 7, 15	Gobierno Municipal 97, 98, 199, 206, 209, 211, 213, 216, 217, 223, 228, 232, - 239, 240, 251, 288, 366, -
Gens Patriarcales 6	

404, 420, 422, 426, 520,
528, 556, 560, 617, 646

Gobierno Nacional 369

Grupos Sociales y Polí-
ticos 17

"H"

Habitante 326, 329, 399

Habitantes 95, 97, 106,
133, 146, 147, 156, 160,
199, 200, 206, 210, 214,
215, 230, 231, 233, 279,
280, 285, 288, 298, 300,
327, 330, 413, 415, 434,
461, 462, 500, 501, 503,
506, 509, 514, 518, 550,
553, 554, 579, 581, 582,
610, 630

Hacienda 99, 112, 114,
120, 122, 134, 140, 150,
159, 161, 175, 277, 351,
359 a 361, 366, 374, 375
377, 388, 390, 434, 436,
439, 444, 446, 466, 482,
595, 621

Hacienda Municipal 72,
112, 117, 185, 190, 192,
194, 197, 217, 343, 352,
360, 361, 365, 366, 375,
380, 384, 386, 387, 390,
399, 413, 429, 433, 436,
441, 449, 467, 473, 477,
486, 490, 492, 516, 567,
568, 645

Hacienda Pública 21, --
162, 191, 202, 221, 292,
346, 351, 365, 377, 383,

398, 465, 486, 508, 521

Heredar 6

Hereditaria 4

Hereditarios 22

Homosapiens 2

Honorarios 265

Horda 2

Hordas 2

"I"

Imperio 18, 37, 41, 603,
604,

Imperialismo 24

Impuestos 112, 120, 217,
218, 331, 343, 346, 348,
350, 364, 367, 370, 382,
384, 385, 394 a 398, ---
401, 402, 406, 409, 411,
414, 423, 426, 434, 441,
443, 450 a 453, 456, 457,
462, 463, 469, 474, 479,
497, 512, 531, 532, 596,
646

Impuesto Predial 392, 393,
425, 426, 442, 448, 449,
457, 460, 467, 469, 477,
478, 489 a 491

Impugnación 317, 337

Impugnación Contenciosa 320

Inducción 247

Ingresos 100, 101, 141, 142,
150, 159, 161, 211, 217, 220,
249, 260, 343, 348 a 350, --
357, 361, 365 a 368, 371, --
373, 375 a 381, 383 a 386, --
388 a 392, 394 a 399, 402, --
406, 407, 411 a 413, 425 a --
427, 430, 431, 433, 435 a --
437, 439 a 442, 447, 448, --
452, 454 a 457, 461, 466, --
467, 471, 476, 477, 482, 484,
487, 488, 515, 516, 529 a --
532, 567, 599, 624, 646

Ingresos Extraordinarios --
382, 386, 401, 427, 531,

Ingresos Municipales 121, --
282, 298, 378, 379, 384, --
388, 401, 413, 462, 531

Instauración Jurídica 446

Instinto Social 2

Institución 15, 16, 19, 26,
29, 42, 47, 79, 85, 93, --
118, 154, 165, 236, 252, --
256, 262, 278, 323, 430, --
553, 579, 593, 596, 599, --
602, 604, 605, 619, 623, --
628, 631, 634, 641, 642, --
644

Instituciones 15, 26, 27,
39, 46, 51, 96, 118, 142,
150, 354, 389, 418, 424,
435, 440, 445, 464, 470,
506, 525, 560, 622, 634

Institución Municipal 36,
39, 45, 57, 258, 407, --
424, 619,

Instituciones Jurídicas --
15, 17, 24, 25, 27, 96

Intendencias 53, 54

Intendentes 54, 595

"J"
Jubilación 243, 266, 267

Juicio de Amparo 327 a 330,
332, 335 a 337, 340,

Juntas Auxiliares 227

Jurisdicción Contenciosa --
Administrativa 323

"L"
Legislar 240, 244, 356, --
592, 645

Legislaturas 99 a 102, 114,
a 116, 121, 122, 128, 129,
131, 132, 139 a 143, 150, --
151, 158, 161, 163, 174, --
221, 228, 303, 356, 359, --
364, 377 a 379, 381, 387 a --
390, 399 a 401, 405, 410, --

413, 430, 433, 435, 437 a
440, 444, 447, 448, 453,
467, 496, 517, 530, 552,
577, 622,

Ley de Amparo 330, 331, -
333

Ley de Coordinación Fiscal
394, 395, 398, 400, 404, -
406, 407, 454, 453, 500

Ley Orgánica Municipal 91,
163, 165, 171, 174, 180, -
182, 183, 187, 188, 196, -
213, 214, 221, 248, 281, -
298, 459, 473, 481, 500, -
520, 523, 539, 544, 561, -
563, 573

Leyes Orgánicas 166, 167,
170, 193, 213, 221, 227,
278 a 280, 284, 447, 459,
507, 543, 622

Libertad 11, 110, 112, a
114, 117 a 120, 145 a --
147, 210, 212, 283, 287,
431, 441, 596, 616, 644,

Libertades 11, 285, 504

Libre 26, 110, 299, 377,
434, 436, 585, 624, 637

Libremente 114, 466, 645

Licencia 177, 293 a 295,
305, 306, 308, 311 a --
313, 338

Licencias 142, 176, 217,
236, 282, 296, 297, 304,
a 309, 311 a 313, 408, -
409,

Limpia 140, 300, 303, 380,
465, 510, 517, 535, 542, -
546, 548, 566, 567,

Lista de Raya 266

"M"

Magistrado 19, 22, 262

Magistrados 13, 14, 21, 326

Magistraturas 14, 20

Marco Legal 297, 608

Matrimonio 7, 26

Medio Natural 2

Mercados 14, 21, 34, 140, -
152, 164, 194, 195, 288, --
292, 302, 303, 306, 380, -
391, 409, 412, 510, 514, --
517, 534, 542, 546, 549, --
556, 566, 567, 586, 587, --

Monarca 28, 29, 43, 593

Motivación 247, 255, 256

Multas 287, 412, 465, 532

Municipio 5, 14, 15, 20, 22,
 28, 30 a 34, 36, 37, 39 a -
 42, 44, 45, 48, 53, 54, 63,
 66 a 76, 80 a 82, 86, 88 a
 93, 96 a 99, 101 a 104, --
 106, 108, 109, 111 a 124, --
 127 a 130, 132, 134, 136, --
 138, 144 a 149, 152 a 165, -
 167, 170, 171, 173 a 176, --
 179, 180, 183, 186, 189 a --
 191, 193, 196, 200, 201, 203,
 208, 210 a 212, 214, 217, --
 219 a 221, 224 a 227, 229, -
 230, 234, 236, 241, 244 a --
 246, 248 a 254, 262, 263, --
 266 a 269, 274 a 276, 278 a
 281, 284, 287, 288, 290, ---
 293, 297 a 299, 302, 304, --
 305, 311, 312, 320, 326, --
 327, 329, 331, 336 a 339, --
 341, 343, 359 a 362, 364, --
 373 a 376, 381 a 385, 387, -
 a 389, 391, 394, 398 a 401,
 403, 404, 409, 411 a 413, --
 422, 423, 427, 429 a 432, --
 438, 444, 446, 447, 454, ---
 456, 457, 460, 462, 463, --
 466, 468, 469, 474, 476, --
 478, 480, 483, 485, 487, --
 496, 501, 504, 505, 507, --
 508, 522, a 525, 528, 530 a
 532, 534, 535, 538 a 540, -
 543, 547, 550, 551, 553, --
 a 555

Municipio 559, 565, 567 a -
 569, 571 a 577, 579, 583, -
 589, 590, 592, 593, 595, --
 597, 598, 600, 603, 605, --
 608, 610, 614 a 616, 618, -
 a 623, 625, 626, 628, 630 a
 634, 636 a 638, 640, 642, -
 644 a 646

Municipio Español 22, 24, 29,
 a 31, 42, 47 a 49, 583, 589,
 591, 592

Municipio Libre 77, 81, -
 82, 85, 89, 90, 107 a ---
 109, 111, 118, 119, 122, -
 128, 137, 387, 429, 449,
 473, 484, 506, 543, 645

Municipio Medieval 31

Municipio Metropolitano
 503, 524, 526.

Municipio Primitivo 23, 36

Municipio Romano 15, 16, -
 18, 20, 21, 31, 35

Municipio Rural 4, 83, 208,
 209, 500, 504

Municipio Urbano 10, 83, -
 231, 500

Municipios 9, 10, 33, 35, -
 38, 43, 45, 49, 44, 47, 64
 a 66, 70, 73, 75, 76, 80, -
 84, 85, 94 a 96, 100, 101,
 106, 110, 112, 114, 116, --
 120, 121, 125 a 125, 128, -
 a 131, 134, 139 a 143, 149
 a 154, 156 a 162, 165, 167,
 173, 180, 189, 191, 192, --
 194 a 196, 198, 200, 206, -
 208, a 215, 223, 224, 226,
 230, 231, 238, 240, 241, --
 253, 262, 277 a 280, 283, -
 284, 299, 302, 388 a 393, -
 395, 398 a 402, 404 a 407,
 410, 413, 415, 417, 419 a -
 421, 424 a 427, 430 a 437,
 439, a 445, 447 a 449, 452,
 a 461, 463 a 467, 469, 472,
 a 474, 479, 480, 482, 485,
 487, 488, 490, 495, 496, --
 500, 501, 503 a 507, 510, a

523, 525 a 530, 535, 536,
 539, 541, 543, 545, 551 a
 555, 557, 559, 571 a 573,
 575 a 577, 579 a 582, ---
 584, 588, 589, 596, 597,
 604, 607, 609, 610, 613, ---
 617, 618, 621, 623 a 625,
 627, 629 a 633, 639 a 641,
 646

Municipios Metropolitanos
 94, 208, 209, 224, 231, -
 505, 507, 510, 522

Municipios Rurales 96, --
 194, 196, 221, 501, 519 a
 523, 526, 556, 576, 635,

Municipios Urbanos 501, -
 509, 511, 522, 526, 552,
 554, 635

Municipios Semiurbanos --
 209, 501, 514 a 516, 526

Munt 25, 26

"N"
 Nomada 31

Nomadas 2, 25

Nómina 237, 265

"O"
 Objeto 305, 346, 350, --
 356, 363 a 365, 396, 405,
 512, 549, 623

Obras Públicas 53, 61, 125,
 193, 194, 221, 292, 323, -
 349, 409, 418, 425, 426,
 475, 540, 621, 627, 646

Organización Municipal 48,
 211, 279, 500, 528, 624, -
 630

Organización Patriarcal 16

Organización Política 71, -
 73, 74, 77, 78, 91, 106, --
 111, 118, 128, 137, 159, 506,
 507, 593

"P"

Pagos 264 a 266, 556

PAN 439

Participaciones 100, 358, --
 360, 361, 376, 382, 384 a --
 386, 389, 393, 395, 396, 398
 a 401, 404 a 406, 414, 426, --
 430, 435, 437, 440, 441, 447,
 448, 452 a 454, 457, 460, --
 463, 467, 469, 474, 479, 512,
 516, 530, 532

Patriarca 3, 4, 7

Patriarcado 17

PDM 439

PNR 134

PPS 439

Permiso 293 a 295, 306, --
310 a 313, 338Permisos 142, 176, 185, --
236, 282, 285, 293, 296, -
297, 304, a 306, 308, 309,
311, a 313, 338, 409Personal 234, 237, 242, --
245, 246, 248 a 254, 256,
259, 265, 268, 269, 277, -
280, 558, 565Plan 75, 82 a 85, 236, 417,
472, 483, 638Plan Municipal de Desarrollo
Urbano 177, 184, 185, 282,
417, 422Plan Nacional de Desarrollo
Urbano 177, 184, 416, 434,
503Planeación de Desarrollo -
Municipal 419Población 44 a 47, 53, 91,
93 a 96, 102, 125, 133, -
206, 233, 234, 279, 331, -
336, 373 a 375, 403, 416,
423, 424, 438, 458, 471, -
472, 506, 509, 520, 527, -
540, 547, 548, 550, 553, -
554, 581, 582, 590, 596, -
600, 603, 605, 608, 609, -
626, 629, 638Poder del Estado 353, 638,
645

Polis 10, 15

Posesión Colectiva 4

Potestad Tributaria 353, -
354, 358, 359, 384

Potestas 18

Porfiriato 74, 77, 78, 106,
117Presidente Municipal 99, 102,
115, 138, 157, 164, 170, 171,
172, 175, 179 a 182, 186, --
188, 201, 205, 213, 214, 216,
220, 222, 230, 231, 245, 262,
263, 278, 281, 282, 284, 285,
289 a 293, 338, 380, 507, --
508, 523, 556, 559, 640Prestaciones 237, 250, 264,
350, 351, 385, 425, 530, --
531, 647Presupuesto de Egresos 101, -
103, 175, 202, 203, 205, 264,
265, 282, 285, 370, 377, 378,
390, 419, 430, 436 a 438, --
441, 468, 487, 517Presupuesto Municipal 366, -
376, 383, 413

Primogénito 6

Proceso Centralizador 372

Productos 312, 382, 384 a
386, 391, 398, 405, 412,
532, 646,

Programa Nacional de Finan-
ciamiento del Desarrollo
419

Programas Operativos ---
Anuales 418

Propiedad Comunal 3

Proyecto de Ley de Ingre-
sos 204, 383

Proyecto del Reglamento
Interior del Ayuntamien-
to 197

PSUM 439

PST 439

Pueblo 9, 10, 17, 20, -
22, 25, 31, 32, 39, 59,
60, 69, 74, 94, 97, 118,
279, 352, 513, 525, 577,
589, 598, 606, 616, 619,
621, 631, 636, 641, 644

Pueblos 16, 24, 26, 36,
43, 45, 57, 58, 62, 79,
84, 165, 551, 633,

"Q"

Quejoso 331, 333, 335, -
341

"R"

Recibo 344

Recargos 404, 532

Reclutamiento 236, 247, -
248, 277

Reforma de Salón 9

Regidor 60, 103, 175, 196,
214, 289, 290

Regidores 34, 39, 40, 44, -
46, 48, 52, 57 a 59, 102,
115, 138, 160, 164, 170, --
171, 173, 179, 181, 187, --
188, 196, 213 a 215, 220, -
222, 223, 245, 281, 288, --
291, 292, 484, 507, 520, --
556, 576, 612

Régimen Colonial 39, 45, --
50, 56

Régimen de Ayuntamiento 54

Régimen Gubernamental 238

Régimen Hacendario Municipi-
pal 459, 530

Régimen Jurídico 15, 23, --
28, 239, 502, 513, 537, 592,
609

Régimen Municipal 29, 32, 41,
45, 65, 77, 109, 116, 221, -

379, 603, 622, 623, 625, - 632	Reglamento de Fotógrafos y otros Trabajadores no Asalariados 169
Régimen Patriarcal 16	Reglamento de Limpieza y Salud Pública 169
Régimen Tributario 357	Reglamento de Mercados y Comercio en la Vía Públi- ca 169, 305
Reglamento 307 a 310, 321, 337, 491, 562, 566, 567, 569, 573,	Reglamento de Obras Públi- cas 169
Reglamentos 61, 102, 116, 130, 139, 143, 148, 167, 168, 170, 174, 178, 182 a 186, 188, 191, 201, 221, 232, 240, 281, 292, 297, 304, 308, 379, 412, 516, 550, 551, 556, 564 a 566, 573	Reglamento de Organización del Órgano de la dirección de Policía y Tránsito 168
Reglamento de Agua Pota-- ble y Alcantarillado 567	Reglamento de Peluquerías y Salones de Belleza 169, 308
Reglamento de Anuncios -- 169, 310	Reglamento de Policía y Buen Gobierno 169, 174, 474, 550
Reglamento de Cierre Co-- mercial 169	Reglamento de Rastros y Ex- pendios de Carne 169, 308
Reglamento de Espectáculos y Diversiones 169, 310	Reglamento de Tintorerías y Planchadurías 169, 308
Reglamento de Estaciona--- mientos 169	Reglamento de Tránsito 169, 305
Reglamento de Expendios de Bebidas Alcohólicas 169, - 307	Reglamento Interior del -- Ayuntamiento 168, 173, 226, 319, 533,

Reglamento Interior del Trabajo 168, 260	"S"
Reglamento Interno de la Administración 168, 198, 223, 565	Salario 239, 242, 243, 264, 265, 267
Reglamento para los Cementerios o Panteones 169	Seguridad Pública 140, 152, 193, 194, 212, 303, 351, -- 380, 408, 473, 509, 530, -- 542, 546, 550, 566
Relación de Trabajo 205, 238, 240, 250, 261, 266, 268, 269, 577	Selección 133, 236, 247, -- 248, 250, 301
Relación Vecinal 96	Servicios Públicos 6, 96, - 97, 100, 124, 126, 139 a - 141, 146, 164, 168, 176 a - 178, 183, 184, 193, 195, - 196, 201, 225, 233, 239, - 244, 250, 253, 276, 277, - 279, 281, 283, 285, 288, - 289, 296 a 299, 302, 303, - 312 a 314, 350, 354, 361, - 366, 375, 376, 379, 388, - 389, 398, 404, 407, 408, - 416, 418, 419, 425, 430, - 435, 437, 473, 440, 441, - 448, 449, 458, 464, 466, - 467, 473, 483, 488, 491, - 500, 501, 504, 506, 507, - 509 a 511, 514, 515, 517, - 521, 522, 525, 529, 530, - 533, 535 a 545, 551, 555 a 561, 563, 566 a 573, 576, 577, 579, 589 a 592, 605, - 610, 620, 627, 631 a 633, 646
Renuncia 266 a 268, 316,	Servidores Públicos 239, - 244, 248, 249, 251, 252, - 255 a 258, 260, 264, 265, 473, 485, 558, 566, 620
Rescisión 267, 269, 316	Sesiones 172, 173, 183, - 191, 196, 201, 216, 217, 257, 287 a 291, 601
Revocación 313 a 315, 317 a 319, 339, 340	
Revocación Administrativa 316 a 319, 339, 340	
República 21, 38, 70, 123, 127, 166, 265	
Rey 13, 17 a 20, 28, 31, - 32, 34, 35, 40, 47, 48, -- 51, 60, 595, 596, 598	
Reyes 18, 33, 47, 52, 63	

Sindicato 237, 248, 250,
261 a 263

Síndico 46, 102, 103, --
175, 189, 191, 213, 281

Síndicos 115, 138, 160,
164, 170, 171, 179, 181,
189, 214, 281, 286, 508,

Sistema Bancario Nacio-
nal 417, 423

Sistema Federal 394, 401,
430, 437, 465, 617, 647

Sistema Nacional de Coor-
dinación Fiscal 397, 398,
406, 454, 512

Sistema Tributario 367

Subsidios 389, 419, 426,
435, 440, 448, 455, 568,
569

Sucesión Hereditaria 4

Sueldo 256, 264, 265

Sueldos y Salarios 237,
264, 295

Sujeto 148, 276, 346,
363, 364, 400, 452, --
455, 498

Sujetos 148, 363, 610,
646

Suspensión 267 a 269, 375

"T"

Tarifa 310, 363, 365, --
380, 382, 487, 490, 492,
568, 585

Tasa 363, 364, 382, 404,
471, 482, 492 a 495

Territorio 36, 37, 41, 43,
91, a 94, 164, 173, 195, -
212, 217, 223, 226, 263, -
275, 278, 279, 403, 478, -
484, 553, 575, 593, 609, -
630, 638

Territorio Nacional 41,
78, 92, 93, 151, 210, 371,
416, 525, 527, 609,

Tesorería 61, 190, 191, --
202, 287, 288, 305, 306, -
309, 310, 331, 363, 380, -
467, 475, 479, 508, 530, -
595

Tesorero 102, 103, 175, 184,
201, 203, 245, 282, 523, -
600, 614

Tipología Municipal 465, --
500, 523, 525

Trabajador 155, 161, 260, -
264, 267, 268, 439

Trabajadores 143, 154, 155,
204, 237, a 244, 246 a 248,
250, 253, 255, 258, 259, -
261 a 264, 266, 267, 300, -
304, 438, 577

Transporte Urbano 302, 510,
546, 550

Tratados 56

Tribu 3, 8, 14, 26,

Tribunal Fiscal de la Fede-
ración 324, 325

Tribunal 314, 321, 323 a --
326, 348

Tribunales 243, 315, 316, -
323 a 326, 328, 329, 341

Tribunales de lo Contencioso
Administrativo

Tribus 8 a 10, 17 a 19, 21,
22, 36

Tributo 23, 35, 361 a 363,
384, 497

Tributación Municipal 411

"v"

Vecino 97, 280

Vecinos 60, 97, 98, 139, -
201, 279, 548, 614, 620, -

Vecindad 39, 49, 60, 91, -
96, 97, 372, 373

Vida Sedentaria 2

BIBLIOGRAFIA

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

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel, Estructura Administrativa Municipal, Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, No. 2, UNAM, México, 1986.
- 2.- ----- La Reforma Municipal en la Constitución. Edit. Porrúa, -- México, 1986.
- 3.- ----- Teoría General del Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, -- 6a. ed, México, 1984.
- 4.- ARGUDIN ALCARAZ, Alfonso, Impacto Económico en la Reforma Municipal.
- 5.- AZUELA GUITRON, Mariano, y otros. La Reforma Municipal en la Constitución. Edit. Porrúa. México, 1986.
- 6.- BEYER DE ROLANDINI, Carmen. El Municipio en el Sistema de Coordinación Fiscal de México. Revista de Estudios Municipales No. 1, Enero-Febrero. C.N.E.M. Secretaría de Gobernación, México. 1985.
- 7.- ----- La Legislación Hacendaria Municipal y la Coordinación Fiscal.- Estudios Municipales, CNEM, enero-febrero 1984, México.
- 8.- BORJA, Jordi. Descentralización en la Experiencia Municipal Española, Revista de Estudios Municipales en Ibeoramérica. CNEM, México, 1986.
- 9.- BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales. 20a. edic. Edit. Porrúa, -- México, 1986.
- 10.- ----- Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, México. 1983.
- 11.- ----- Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Editorial Porrúa, 2a. edición, México, 1989.

- 12.- CAMARA, F. Las Subculturas Mexicanas como parte integrante de los Municipios, En los Municipios de México.
- 13.- CARBALLO BALVANERA, Luis. El Control Constitucional de la Pótestad Fiscal. Revista de Estudios Municipales. No. 1, -- Enero-Febrero, C.N.E.M., Secretaría de Gobernación, México. 1985.
- 14.- ----- Estudios Municipales. Edit. CNEM, Secretaría de Gobernación.
- 15.- CARPIZO M., Jorge. Estudios Constitucionales, Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México, 1980.
- 16.- CHAVEZ PADRON, Martha. Derecho Agrario en México. Edit. Porrúa, México, 1974.
- 17.- D'ACOSTA, Julio; ESQUIVEL, O. El Fuero del Municipio. Edit. JUS, México, 1948.
- 18.- D'ASCOLI CENTENO, Humberto. El Municipio en Venezuela, El Municipio en Iberoamérica, Revista de Estudios Municipales, -- CNEM, México, 1986.
- 19.- DE LA GARZA, Francisco. Derecho Financiero Mexicano, citado por INAP, Manual de Hacienda Pública Municipal.
- 20.- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Principios de Derecho Tributario. 2a. edic. Edit. PAC. México, 1986.
- 21.- DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. Edit. Porrúa, 15a. edic. México, 1988.
- 22.- FAYA VIESCA, Jacinto. Avances e Implicaciones Jurídicas Administrativas del nuevo Artículo 115 Constitucional, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, INAP, -- México, 1984.
- 23.- FLORES ZAVALA, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. 12a. edic. Edit. Porrúa, México, 1970.

- 24.- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, 29a, México, 1988.
- 25.- GAMIZ PARRAL, Máximo N. Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas, UNAM, México, 1990.
- 26.- GARCIA ANTONIO, Angel. El Municipio en el Proceso de Desarrollo en España, Teoría y Praxis Administrativa, Volúmenes II y III, números 8, 9 y 10, Octubre 1988 a Junio de 1989, Administración Municipal de México y España, Instituto de Administración. Pública de Nuevo León, A.C., Monterrey, N.L., México, 1990.
- 27.- GARCIA VILLANUEVA, José Francisco. El Fortalecimiento del Municipio--- Libre Mexicano, Tesina, Facultad de Derecho, UNAM, México, abril -- de 1990.
- 28.- GARZA, Gustavo. Las Políticas Urbano Regionales en México, 1915-1988, Teoría y Praxis Administrativa, Instituto de Administración Pública de Nuevo León, A.C. Monterrey, N.L. México, 1990.
- 29.- ----- Una década de Planeación Urbano Regional en México 1978-1988, Edit. El Colegio de México, México, 1989.
- 30.- GOMEZ COLLADO, Roberto. El Municipio como factor de desarrollo en México. Teoría y Praxis Administrativo No. 8, Instituto de Administración Pública de Nuevo León, Monterrey, 1989.
- 31.- HOYO D' ADONA, Roberto. La Hacienda Pública Municipal, Estudios Municipales, CNEM, México, 1985.
- 32.- LEHMANN-GRUBE, Hinrich. La Administración de las Metrópolis en Alemania, Teoría y Praxis Administrativa, volumen 1, número 2, abril-junio -- 1987 Reforma Administrativa, Administración Municipal en México y -- Alemania, Análisis Organizacional, Reseñas, Instituto de Administración Pública de Nuevo León, A.C. Monterrey, N.L. México, 1987.
- 33.- LIEHR, Reinhard. Ayuntamiento y Oligarquía en Puebla: 1787-1810, -- - Sepsetentas, Tomo I, México, 1976.

- 34.- LIZAOLA, Clemente. El Municipio, Ayuntamiento y la Organización Municipal, Histórica del Municipio; Teoría y Praxis Administrativa, Volúmenes II y III, números 8, 9 y 10, octubre 1988 a junio de 1989, Administración Municipal de México y España, Instituto de Administración Pública de Nuevo León, A.C. Monterrey N.L., México, 1990.
- 35.- LLORENTE GONZALEZ, Arturo. El Municipio, Entidad Democrática por Excelencia, Reforma Municipal en la Constitución, -- Edit. Porrúa, S.A. México, 1986.
- 36.- MADRAZO, Jorge. Representación Proporcional de los Ayuntamientos. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Año 1, No. 2, Mayo-Agosto, 1986.
- 37.- MARGAIN MANAUTOU, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, Edit. Universidad Autónoma de San. -- Luis Potosí.
- 38.- MARTINEZ CABAÑAS, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México. INAP-CONACYT. 1a. Edic. México, 1985.
- 39.- MASSOLO, Alejandra. La Reforma Municipal de 1983. Una década de planeación urbano-regional. El Colegio de México, México - 1989.
- 40.- MARX, Carlos. Las Luchas de Clases en Francia en 1848 a 1850, Edit. Progreso, Obras Escogidas, Moscú, 1971.
- 41.- ----- Salarios, Precios y Ganancias, Edit. Progreso, Obras Escogidas, Moscú 1971.
- 42.- MORELOS Y PAVON, José María. Los Sentimientos de la Nación, -- Chilpancingo, 14 de septiembre de 1813.
- 43.- MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. PAX, México, 1976.
- 44.- NAVA NEGRETE, Alfonso. Los Municipios de México, Revista de la Facultad de Derecho, UNAM, julio-diciembre 1985.

- 45.- NOZARI MORLET, Eduardo Antonio. Reforma Constitucional y Realidad Municipal. Cuadernos del Instituto.
- 46.- OCHOA CAMPOS, Moisés. El Municipio, su Evolución Institucional la. edic. Colecc. de Cultura Municipal de Banobras. México, 1981.
- 47.- ----- Evolución del Municipio Mexicano, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 16-17, INAP, México, 1985.
- 48.- ----- La Reforma Municipal, Edit. Porrúa, México 1981.
- 49.- OROZCO HENRIQUEZ, J. Jesús. El Sistema Presidencial en el Constituyente de Querétaro y su Evolución Posterior, El Sistema Presidencial Mexicano, (Algunas Reflexiones). Instituto de Investigación Jurídicas, UNAM, México, 1988.
- 50.- ORTEGA CABRERA, Esther Diana. El Municipio en México, Tesina, Facultad de Derecho, UNAM, México, Marzo, 1990.
- 51.- ORTIZ RAMIREZ, Serafín. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Cultura. México, 1961.
- 52.- PALACIOS ALCOCER, Mariano. El Municipio Libre en México, Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo XXXVII, Enero-junio 1987, números 151-152-153, UNAM.
- 53.- PEREZ CORREA, Fernando. Nuevas Bases Constitucionales del Federalismo Mexicano. Revista Estudios Municipales. Centro Nacional de Estudios Municipales. México, 1986.
- 54.- ----- Ponencia Presentada en el III Congreso Nacional de Doctores en Derecho, México, 1988.
- 55.- PINA, Rafael; DE PINA VARA Rafael. Diccionario de Derecho. Edit. Porrúa, México, 1981.

- 56.- RECASEN SICHES, Luis. Tratado General de Sociología, Edit. Porrúa, México, 1970.
- 57.- RENDON HUERTA, Teresita. Derecho Municipal. Edit. Porrúa. México, 1985.
- 58.- REYES VERA, Ramón. Curso de Derecho Fiscal, Labor Edit. Laguna S.A. de C.V., Torreón Coah, México, 1990.
- 59.- ROCHA DIAZ, Salvador. Municipio Libre: Autonomía Fiscal y Democracia. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.
- 60.- RODRIGUEZ, Ramón. Derecho Constitucional. 2a. edic. México, -- 1975.
- 61.- RUIZ MASSIEU, Mario. Relación del Poder Estado-Municipio en -- Guerrero. Cuadernos del Instituto.
- 62.- RUIZ MONROY, Jesús Antonio. El Municipio. Esencia del Sistema Federal. Tesis sustentada ante la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo; Morelia, 1984.
- 62bis- Sainz de Bujanda, Fernando. Hacienda y Derecho, Madrid, 1975, pág. 458
- 63.- SAYEG HELU, Jorge. La Reforma Municipal en la Constitución. - Edit. Porrúa; México, 1985.
- 64.- SEPULVEDA AMOR, Alejandro. Reforma Fiscal Municipal. Estudios Municipales. No. 1, Enero-Febrero, C.N.E.M. Secretaría de Gobernación, México, 1985.
- 65.- SERRA ROJAS, Andrés. Ciencias Políticas, Edit. Porrúa, 9a. edición, México, 1988.
- 66.- TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. - Porrúa, México, 1967.
- 67.- TERAN Washington. Gobierno Municipal Autónomo de Ecuador. El - Municipio en Iberoamérica, Revista de Estudios Municipales, CNEM, México, 1986.

- 68.-TOVAR, Abel Vicencio. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Año 1, No. 2. Mayo-Agosto, 1986.
- 69.-TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. 6a. edic. - Edit. Porrúa. México, 1981.
- 70.-VALENCIA CARMONA, Salvador. El Municipio y la Nueva Legislación Local, el caso Veracruz, La Reforma Municipal en la Constitución, Edit. Porrúa, 1986.
- 71.-Manual de Derecho Constitucional General y Comparado. Universidad Veracruzana, Xalapa, 1987.
- 72.-VALLARTA PLATA, J. Guillermo. Reforma y Planeación Urbana del Municipio. Cuadernos del Instituto.
- 73.-VAZQUEZ ARROYO, Francisco. Presupuesto por Programas para el Sector Público, Edit. UNAM, México, 1982.
- 74.-VELASCO MURIAS, Luis Fernando. Los Servicios Públicos Municipales en España, Teoría y Praxis Administrativa, Volúmens -- II y III, números 8, 9, y 10, octubre - 1988 a junio-1989, Administración Municipal de México y España, Instituto de - Administración Pública de Nuevo León, A.C., Monterrey, N.L., México. 1990.
- 75.-VELAZQUEZ CARRANZA, Yolanda. La Hacienda Municipal. Revista de Estudios Municipales. Número 1, Enero-Febrero, C.N.E.M., - Secretaría de Gobernación, México, 1985.
- 76.-ZARZOSA ESCOBEDO, José Antonio. Problema Fiscal de la Reforma Municipal. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1986.
- 77.-ZEBADUA GONZALEZ, Emilio, El Municipio, su Historia y el Federalismo Fiscal, Tesis Profesional, UNAM, México, 1984.

MATERIAL BIBLIOGRAFICO

- 78.-ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL. Guía Técnica No. 1, Edit. - INAP, México, 1985.
- 79.-AGENDA DEL PRESIDENTE MUNICIPAL. Edit. SAHOP. México, 1982.
- 80.-AGENCIA DE PRENSA NOVOSTI. URSS, Anuario, Edit. de la agencia de prensa Novosti, Moscú, 1988.
- 81.-CENTRO DE ESTUDIOS DE AMERICA LATINA. El Municipio en Guatemala, El Municipio en Iberoamérica, CNEM, Secretaría de Gobernación, México, 1986.
- 82.-CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES. El Municipio en Iberoamérica. Edit. Secretaría de Gobernación. México, Nov.-Dic., 1986.
- 83.-CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION. Edit. Porrúa, 3a. edición, México, 1985.
- 84.-CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. Edit. Ediciones Andra de, S.A. 6a. edic. México, 1974.
- 85.-CODIGO POLITICO Y MUNICIPAL. Compilación dirigida por Rafael -- Quiñones Neira, 4a. edición. Imprenta Departamental, Tunja Colombia, 1950.
- 86.-CONSTITUCION POLITICA DE LA MONARQUIA ESPAÑOLA. Promulgada el 19 de marzo de 1812, arts. 309 y siguientes.
- 87.-CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Comentada Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1985.
- 88.-CONSTITUCION DE LA UNION DE REPUBLICAS SOCIALISTAS SOVIETICAS. Editorial Progreso, Moscú, 1977.

- 89.- DERECHO POSITIVO DE JALISCO. Presentación "L" Legislatura, --
1984.
- 90.- DIARIO DE LOS DEBATES DEL H. CONGRESO CONSTITUYENTE. Tomo II.
H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legis-
latura.
- 91.- DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Edit. Porrúa, UNAM, México 1989.
- 92.- DOCUMENTOS. De la I Sesión de la V Asamblea Popular Nacional de
la República Popular China, Ediciones en Lengua Extranjera,
Pekín, 1978.
- 93.- EL DESAFIO MUNICIPAL. IPONAP, IEPES, e ICAP. Edit. Partido Rev-
olucionario Institucional. México, 1982.
- 94.- ENCICLOPEDIA DE MEXICO. Tomo III, México, 1977.
- 95.- ESCRITO POR SIDNEY Smith en 1820 y citado por Sáinz de BUJANDA,
Fernando. Hacienda y Derecho. Madrid, 1975.
- 96.- ESTUDIOS MUNICIPALES. Financiamiento y Servicios Públicos Muni-
cipales, CNEM, Secretaría de Gobernación, México, 1986.
- 97.- GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO. Plan Jalisco.
- 98.- INAP. Manual de Hacienda Pública Municipal. INAP-BANOBRA, 1988.
- 99.- INAP, Proyecto de Ley de Ingresos Municipales. Guía Técnica No.
3, México, 1985.
- 100.- INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DE NUEVO LEON, A.C. Teoría y
Praxis Administrativa, Administración Municipal de México y
España, Monterrey N.L., México, 1990.
- 101.- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, GEOGRAFIA E INFORMATICA. Fi-
nanzas Públicas y Municipales, México 1990.

- 102.- LA ADMINISTRACION DEL PERSONAL MUNICIPAL. Guía Técnica No. 7, Edit. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1985.
- 103.- LA ADMINSTRACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES. Guía Técnica - No. 9, Edit. Instituto Nacional de Administración Pública. México, - 1985.
- 104.- LA REGLAMENTACION MUNICIPAL. Guía No. 2 Instituto Nacional de Adminis--- tración Pública. Centro de Estudios de Administración Municipal.
- 105.- LEGISLACION LOCAL. Publicaciones Abella, Madrid. 1980.
- 106.- LII LEGISLATURA. Proceso Legislativo de la iniciativa presidencial de -- reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución Política de -- los E.U.M. Colección Documentos. México, 1983.
- 107.- LEY DE AMPARO. Edit. PAC, S. A. 2a. Edic. México, D. F.
- 108.- LEY DE COORDINACION FISCAL. Diario Oficial de la Federación del 27 de -- diciembre de 1978, Edit. Porrúa, 3a. edición, México, 1985.
- 109.- LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. Edit. Porrúa, 11a. edición, México, 1989.
- 110.- LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. Edit. Pac, -- México, 1988.
- 111.- MANUAL DE ADMINISTRACION DE PERSONAL MUNICIPAL. Coedición, Instituto- Nacional de Administración Pública, A.C., Banco Nacional de Obras -- y Servicios Públicos, S.N.C., México 1987.
- 112.- MANUAL DE ADMINISTRACION MUNICIPAL. 2a. Edic. Edit. Presidencia de la República. México, 1981.
- 113.- MANUAL DE CONTROL DE GESTION PUBLICA, A.C., Coedición, Instituto Nacio-- nal de Administración Pública, A.C., Banco Nacional de Obras y Servi-- cios Públicos, A.C., México, 1988.

- 114.- MANUAL DE REGLAMENTACION MUNICIPAL. Coedición, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., México, 1987.
- 115.- NUEVA LEGISLACION DE AMPARO. Reformada, Edit Porrúa, 49 edición, México, 1988.
- 116.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. 1983-1988, Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1983.
- 117.- PRONTUARIO DE LEGISLACION FISCAL 1990. Gobierno del Estado de México.
- 118.- PROYECTO DE LEY DE INGRESOS MUNICIPALES. Guía Técnica No. 3, Edit. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1985.
- 119.- REGLAMENTACION DE SERVICIOS DE LAS CORPORACIONES LEGALES. Legislación Local, Edit. Publicaciones Abella, Tomo I, Madrid, España, 1980.
- 120.- REVISTA BIMESTRAL DEL CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES No. 1 Bht. Secretaría de Gobernación. Ene-Feb., 1985. México.
- 121.- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, Aspectos Jurídicos de la Planeación en México. Edit. Porrúa. 1ª edic. México, 1981.
- 122.- SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION. Apéndice al Tomo CXVIII, Tesis 450, que corresponde a las tesis 87 de la compilación 1917-1965 y 384 del apéndice 1975, segunda sala.
- 123.- SEMINARIO SOBRE REFORMAS Y ADICIONES AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL. Política de los Estados Unidos Mexicanos. (versión estenográfica) Edit. Cultura Jurídica, A.C. México, 1983.
- 124.- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. Amparo en Revisión -- 2144/88, Quejoso Alfredo Castellanos Tapia.

125.- TEORIA Y PRAXIS ADMINISTRATIVA. Volúmen 1, No. 2, abril-junio 1987, Reforma Administrativa, Administración Municipal - en México y Alemania, Análisis Organizacional, reseñas, - Instituto de Administración Pública de Nuevo León, A.C., Monterrey N.L., México, 1987.

126.- UNO MAS UNO. 2 de marzo de 1988.

OBRAS Y LEGISLACION CONSULTADA

- 1.- Acosta Romero, Miguel. Desarrollo de la Administración - Local, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A. México, 1983.
- 2.- Acuerdo de Coordinación del Programa Sectorial Concertado: Promoción y Gestoría para el Establecimiento del Sistema Estatal de Control, las reformas constitucionales al artículo 115 y las adecuaciones a las leyes federales. Textos Municipales No. 3, CNEM, México, - 1985.
- 3.- Administración Pública Municipal, Guía Técnica, números del 1 al 10. INAP, México, 1985.
- 4.- Alarcón Robledo, Sabás, Alternativas de Financiamiento - Municipal con Recursos Propios, Estudios Municipales Revista Bimestral, año II, mayo-junio de 1986, número 9, CNEM, Secretaría de Gobernación, México.
- 5.- Angiolini, Vittorio-Marzona, Nicoletta, Diritto Comunitario, Diritto Interno; effetti costituzionali e amministrativi 1990.
- 6.- Anónimo, Párrafo entresacado de la segunda de forros de la Revista Convergencia, Organó Informativo de egresados de Posgrado en Derecho A.C. número especial, - año 1, México, 1991.
- 7.- Antología de la Planeación en México 1917-1985, Tomos 6 y 17, Coedición, Secretaría de Programación y Presupuesto y Fondo de Cultura Económica, México, 1985.
- 8.- Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Jurisprudencia, 1917-1985, Poder Judicial de la Federación. México.

- 9.- Arce Luna, José, El Entorno Socio-económico en los Municipios Fronterizos y las Perspectivas de la Reforma y Fortalecimiento Municipales, Gaceta Mexicana de la Administración Pública Estatal y Municipal, números 22 y 23 del Bimestre abril-Septiembre de 1986, INAP. México.
- 10.- Arrijoja Vizcaino, Adolfo, Derecho Fiscal, Editorial The-mis, México, 1982.
- 11.- Aspectos Jurídicos de la Planeación en México, Secretaría de Programación y Presupuesto, Editorial Porrúa, México, 1981.
- 12.- Avila Camacho, Manuel. El Pensamiento de la Revolución - Mexicana a través de sus estadistas (1909-1963) Partido Revolucionario Institucional. México, 1963.
- 13.- Bases para un Proyecto de la Ley Municipal. Antonio Carrillo Flores, Manuel Bartlett B., Antonio Martínez Báez Gustavo R. Velasco y Fernando Sastrías. Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, Tomo VIII, enero-marzo de 1946. No. 29. UNAM. México, 1946.
- 14.- Boletín Oficial del Gobierno de Sonora No. 52 del 29 de diciembre de 1983, y No. 5 del 16 de julio de 1984.
- 15.- Boletín, Procuraduría Fiscal. Gobierno del Estado de México, Secretaría de Finanzas, diciembre de 1985, año 1, No. 3. Toluca, México.
- 16.- Calero del Toro, Luis. Fuentes de Crédito y Financiamiento en Apoyo al Nuevo Municipio Mexicano, Revista, Estudios Municipales, No. 1, enero-febrero 1985, CNEM, Secretaría de Gobernación. México.
- 17.- Calles, Plutarco Elías, Informe rendido ante el H. Congreso de la Unión, el 10. de septiembre de 1928. El Pensamiento de la Revolución Mexicana a través de sus estadistas, Partido Revolucionario Institucional. Antología. México, 1909-1963.

- 18.- Carpizo, Jorge. Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal de México, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Revista de Estudios Municipales No. 5, Secretaría de Gobernación. México. Editorial Porrúa, S.A.; México, 1983.
- 19.- Carranza, Venustiano. Ideología de Venustiano Carranza, - Comisión Nacional Editorial. México, 1976.
- 20.- Carreón Rojano, Héctor, Necesidad del Establecimiento de un Sistema de Coordinación Fiscal, de los Estados de la República con sus Municipios, Boletín Informativo, Xalapa, Ver., No. 3 y 4, mayo-agosto de 1983.
- 21.- Castelazo, José R., Administración Municipal y Rectoría Económica, Estudios Municipales, Revista Bimestral, - mayo-junio 1986, año II, No. 9, CNEM, Secretaría de Gobernación. México.
- 22.- Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, No. 4 El Artículo 115 Constitucional y las Nuevas Atribuciones Municipales, No. 5 Funciones Federales de Apoyo al Municipio, No. 12 La Nueva Estructura Constitucional del Artículo 115, Finanzas y Empresas Públicas Municipales.
- 23.- Código Municipal para el Estado de Tamaulipas, LII Legislatura, 1984-1986, Ciudad Victoria, Tamps.
- 24.- Comby Joseph et Vincent Renard L'Import Foncier, París, - PUF, 1985.
- 25.- Compendio de Leyes del Estado de Baja California: Ley Orgánica Municipal para el Estado de Baja California, - Ley de Hacienda Municipal del Estado de Baja California, Ley Organica de la Contaduría Mayor de Hacienda y su Reglamento, Ley de Ingresos del Municipio de Mexicali para 1985, Ley de Coordinación Fiscal, Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal, Mexicali, B.C. 1985.

- 26.- Congreso del Estado de Jalisco, Tomo I: Constitución Política del Estado de Jalisco, Ley Orgánica Municipal Reglamentaria del Título Quinto de la Constitución Política del Estado de Jalisco, Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Jalisco. Guadalajara, Jal. 1983.
- 27.- Constitución Política del Estado de Tamaulipas, LII Legislatura, Ciudad Victoria, Tamps., 1984-1986.
- 28.- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, Comisión Electoral del Estado, 1989.
- 29.- Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal entre los Estados y el Ejecutivo Federal, las Reformas Constitucionales al Artículo 115 y las adecuaciones a las leyes federales, Textos Municipales No. 3. CNEM, México 1985.
- 30.- Cortina, Alfonso. Curso de Política de Finanzas Públicas de México, Editorial Porrúa, México, 1977.
- 31.- Cortina Gutiérrez, Alfonso. Los ingresos municipales previstos en el artículo 115 Constitucional, Reformas, Constitucionales de la Renovación Nacional, Editorial Porrúa, S.A. México; 1987.
- 32.- Cuaderno del Instituto de Investigaciones Jurídicas. La Reforma Municipal Mexicana, año, 1, Número 2, mayo --- agosto de 1986. UNAM.
- 33.- Dávalos, José. Los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos de los Estados y Municipios en el Artículo 123 --- Constitucional, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A. México, 1983.
- 34.- Decreto que crea el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Sonora. Boletín Oficial No. 26 del 30 de marzo de 1981, Boletín Oficial No. 21 del 10 de septiembre de 1984, Boletín Oficial No. 26 del 27 de septiembre de 1985, Reglamento Interior de la Secretaría de Planeación del Desarrollo para el Estado de Sonora

- 35.- De la Garza, Sergio F. Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1973.
- 36.- Delgado Navarro, Juan. Desarrollo Integral del Municipio, Revista, Estudios Municipales, No. 1, enero-febrero - 1985, CNEM, Secretaría de Gobernación, México.
- 37.- Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Periodo Unico, Tomo II, número 40, Querétaro, 2 de enero de - 1917, los Históricos Debates de la Constitución de -- 1916-1917, Tomo II, Reedición de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura, 1985.
- 38.- Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de marzo de -- 1984, que crea el Organó Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, denominado Centro Nacional de Estudios Municipales.
- 39.- Diario Oficial de la Federación de fecha 9 de noviembre_ de 1987.
- 40.- Diario Oficial de la Federación de fecha 2 de noviembre - de 1989.
- 41.- Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de noviembre de 1989.
- 42.- Díaz Camacho, Arturo. La Fiscalización y Control del Gasto Federal concertado con Estados y Municipios, Revista de Administración Pública, números 57/58, enero-junio 1984, Instituto de Administración Pública, México.
- 43.- El Municipio. Boletín del Centro Nacional de Estudios Municipales, números del 1 al 15, Secretaría de Gobernación, México 1985.
- 44.- El Sistema Presidencial Mexicano (algunas reflexiones) -- Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1989.

- 45.- Estevez Kubli, Pablo. Las Empresas Públicas Paramunicipales, Revista de Investigaciones Jurídicas, México, -- año VIII, Tomo II número 8, 1984.
- 46.- Estrella, Eduardo. Crédito y Financiamiento al Municipio de Cajeme, Revista de Estudios Municipales, año II, - mayo-junio de 1986, número 9, CNEM, Secretaría de Gobernación, México.
- 47.- Estudios Municipales. Revista Bimestral del Centro Nacional de Estudios Municipales, año I, enero-febrero --- 1985, número 1, Secretaría de Gobernación, México.
- 48.- Estudios Municipales, número 9, mayo-junio 1986, Financiamiento y Servicios Públicos Municipales, CNEM, Secretaría de Gobernación, México.
- 49.- Faya Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas, Editorial Porrúa México, 1981.
- 50.- Finanzas Públicas, Estatales y Municipales de México, --- 1976-1986, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e informática, México.
- 51.- Fix Zamudio, Héctor. Posibilidades de Innovación Institucional en las Entidades Federativas, Nuevo Derecho -- Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A. México, 1983.
- 52.- Fortalecimiento del Municipio, Gaceta Mexicana de Administración Pública, Estatal y Municipal, octubre de 1984, marzo 1985, números 16-17, México, 1985.
- 53.- Fortalecimiento Municipal, Revista de Estudios Municipales, número 4, julio-agosto de 1985, Secretaría de Gobernación, México.
- 54.- Gamas Torruco, José. Federalismo y Municipalismo, Nuevo - Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, -- S.A. México, 1983.

- 55.- Fortalecimiento Municipal, Revista de Estudios Municipales No. 4 julio-agosto, Secretaría de Gobernación, México, 1985.
- 56.- García Sánchez, José. Revista Bimestral de Estudios Municipales, año, II, marzo-junio de 1986, número 9, CNEM, Secretaría de Gobernación, México.
- 57.- Geraldo Venegas, Rubén. Régimen Constitucional de los Municipios y Exámenes del Juicio Político a los Ayuntamientos y sus miembros, CNEM, Secretaría de Gobernación, México, 1986.
- 58.- Gobierno del Estado de Hidalgo, Secretaría de Finanzas, Dirección General de Presupuesto y Contabilidad, Gufa -- Presupuestal y Contable del Estado de Hidalgo, Pachuca, Hgo. 1988.
- 59.- González Avelar, Miguel. La Suprema Corte y la Política, UNAM, México, 1979.
- 60.- González García, Andrés. Reforzar al Municipio para Coadyuvar a la Descentralización, Revista de Estudios Municipales, año II, mayo-junio de 1986, número 9, CNEM, Secretaría de Gobernación, México.
- 61.- González, María del Refugio. Debates sobre el Régimen del Municipio en México en el siglo XIX, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1983.
- 62.- Gorbachev, Mijail. Perestroika, Editorial Diana, México, 1988.
- 63.- Historia del Derecho en México, Edición Conmemorativa del XXV Aniversario de la Escuela Libre de Derecho, México.
- 64.- Huerta Psihas, Elías. La Nueva Democracia Mexicana, Academia Mexicana de Derecho Electoral, Colección Textos y Documentos, número 1, México, 1988.

- 65.- Inostroza Fernández, Luis. Las Empresas Paraestatales, Administración y Política, Toluca, Edo. de México, número 7, 1984.
- 66.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos - al través de los Regímenes Revolucionarios. Dirección General de Asuntos Jurídicos, Dirección de Difusión y Relaciones Públicas, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1982.
- 67.- La Interpretación Constitucional de la Suprema Corte de -- Justicia de la Nación (1917-1982), Tomo I, Instituto - de Investigaciones Jurídicas. UNAM.
- 68.- La Revolución Mexicana, El Municipio Libre, Partido Revolucionario Institucional, Comisión Nacional Editorial - México, 1976.
- 69.- Las Reformas Constitucionales al Artículo 115 y las Adecuaciones a las Leyes Federales. Textos Municipales, número 3, CNEM, Secretaría de Gobernación, México, 1985.
- 70.- Legislación Local. Textos Legales y Concordados y Anotados del Régimen Local, Tomo I, El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, publicaciones Abella, Madrid, _ 1980.
- 71.- Legislación Local. Textos Legales Concordados y Anotados - del Régimen Local, Tercera Edición, Tomo II, El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, publicaciones Abella, Madrid, 1988.
- 72.- Ley de Hacienda Municipal del Estado de Hidalgo, 1988.
- 73.- Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sonora, 1984.
- 74.- Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo -- León, 1989.

- 75.- Ley de Ingresos de la Federación, 1990.
- 76.- Ley de Ingresos del Estado de Tamaulipas, 1990.
- 77.- Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México, -
1990.
- 78.- Ley del Impuesto al Valor Agregado, las Reformas Constitu-
cionales al artículo 115 y las adecuaciones a las Le-
yes Federales, Textos Municipales No. 3, CNEM, México
1985.
- 79.- Ley del Impuesto Especial sobre Productos y Servicios, --
las Reformas Constitucionales al Artículo 115, y las
adecuaciones a las Leyes Federales, Textos Municipa--
les No. 3, CNEM, México, 1985.
- 80.- Ley del Impuesto sobre la Renta, las Reformas Constitucio-
nales al Artículo 115 y las adecuaciones a las Leyes
Federales, Textos Municipales No. 3, CNEM, México, --
1985.
- 81.- Ley de Planeación, las Reformas Constitucionales al Artí-
culo 115 y las adecuaciones a las Leyes Federales, --
Textos Municipales No. 3, CNEM, México, 1985.
- 82.- Ley Orgánica de la Administración Municipal del Estado de
Sonora, 1984.
- 83.- Madrazo, Jorge. La Representación Proporcional en los ---
Ayuntamientos de la República Mexicana, La Reforma Mu-
nicipal en la Constitución, Editorial Porrúa, México,
1986.
- 84.- Manual de Administración del Desarrollo Urbano Municipal.
INAP-BANOBAS, México, 1988.

- 85.- Manual de Administración Municipal. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1981.
- 86.- Manual de Catastro Municipal. INAP-BANOBRAS, México, 1988.
- 87.- Manual de Contabilidad Municipal para los Municipios del Estado de Hidalgo. Catálogo de Cuentas, Municipio, Villa de Tezontepec, Hgo. Pachuca, 1990.
- 88.- Manual de Empresas Paramunicipales. INAP-BANOBRAS, México. 1987.
- 89.- Manual de Hacienda Pública Municipal. INAP-BANOBRAS, México, 1988.
- 90.- Manual de Planeación del Desarrollo Municipal. INAP-BANOBRAS, México, 1987.
- 91.- Margain, Hugo B. Comentarios sobre la Trascendencia del Artículo 115, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A. México, 1983.
- 92.- Margain Manautou, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de la Anulación o de Ilegitimidad, Editorial Potosina, México, 1974.
- 93.- ----- Constitución y Algunos Aspectos del Derecho Tributario Mexicano, Editorial Universitaria Potosina, México, 1967.
- 94.- ----- La Hacienda Municipal, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, segundo número extraordinario, México, 1976.

- 95.- Martínez Almazán, Raúl. Gaceta Mexicana de la Administración Pública Estatal Municipal números 22 y 23, bimestre abril-septiembre de 1986, INAP, México.
- 96.- Martínez Cabañas, Gustavo. El Ayuntamiento como promotor de desarrollo, Estudios Municipales, Revista Bimestral mayo-junio 1986, Tomo II, No. 9 CNEM, Secretaría de Gobernación, México.
- 97.- Melgar Adalid, Mario. Desarrollo Económico de los Municipios, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A. México, 1983.
- 98.- Memoria del I Congreso de Historia del Derecho Mexicano. - Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1981.
- 99.- Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México, 1984.
- 100.- Meneses Orozco, Manuel Rodolfo. Memoria de Trabajo del Trienio 1988-1991, Presidente Municipal Constitucional, Villa de Tezontepec, Edo. de Hidalgo, México.
- 101.- Morales Saldaña, Hugo Italo y Tena Suck, Rafael. Legislación Federal del Trabajo Burocrático, 2a. Edición, Editorial PAC, México 1990.
- 102.- Moya Palencia, Mario. Temas Constitucionales. Coordinación de Humanidades, UNAM, México, 1983.
- 103.- Municipio Libre y Descentralización de la Vida Nacional, - números 12-13, INAP, México, 1984.
- 104.- Nuñez Zatarain, José Antonio. El Senado a través de sus Constituciones. Tesis Profesional, Facultad de Derecho, UNAM, 1978.

- 105.- Olmedo Carranza, Raúl. Revista de Estudios Municipales número 5, CNEM, Secretaría de Gobernación, México.
- 106.- Oñate Laborde, Alfonso. Ponencia presentada en el Seminario sobre Reforma Municipal, Coordinación General de Estudios y Proyectos, Secretaría de Gobernación, México, 1983.
- 107.- Ordenanzas de la Municipalidad de Oaxaca de Juárez. Edición del H. Ayuntamiento, Oaxaca, Oax., 1985
- 108.- Ortíz Villaseñor, Efrén. Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional, Editorial Porrúa, S.A., México, - 1987.
- 109.- Paladín, Livio. Diritto Regionale, Cedam SPA, Padova, Italia, 1985.
- 110.- Peggy K, Liss. Orígenes de la Nacionalidad Mexicana 1521-1556, traducción de Agustín Barcena, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
- 111.- Pérez Dayan, Alberto. Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales y su Jurisprudencia, Editorial Porrúa, S.A., México, 1991.
- 112.- Pérezniéto Castro, Leonel. Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional, Editorial Porrúa, S.A., México, - 1987.
- 113.- Periódico Excelsior. "Destinar 2.7% del PIB a los Municipios, no 0.6%: PRD", domingo 9 de septiembre, 1990. México.
- 114.- ----- "Necesario saber el destino y monto de recursos asignados a Municipios", viernes 28 septiembre, 1990.

- 115.-- ----- "Urgente, la Reglamentación del Artículo 115 ---
Constitucional: UAM", domingo 6 de enero de 1991.
- 116.-- Petit, Eugene. Tratado Elemental de Derecho Romano, Editó
ra Nacional, S.A., México, D.F., 1953.
- 117.-- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Poder Ejecuti-
vo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto,
mayo de 1989, México.
- 118.-- Ponencias presentadas en el encuentro de Presidentes Muni-
cipales de Ciudades de Expansión, que se realizó en -
Guadalajara, Jalisco, julio de 1985. (28 ponencias)--
CNEM, Secretaría de Gobernación, México.
- 119.-- Portes Gil, Emilio. México a través de los Informes Presi-
denciales, Secretaría de la Presidencia, primera edi-
ción, México, 1976.
- 120.-- Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de Re--
formas y Adiciones al Artículo 115 de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de -
Diputados del Congreso de la Unión, Colección Documen-
tal de la LII Legislatura México, 1982.
- 121.-- Prontuario de Legislación Fiscal 1990. Gobierno del Esta-
do de México, Secretaría de Finanzas y Planeación, --
Procuraduría Fiscal, Toluca, Edo. de México, 1990.
- 122.-- Quiroga Leos, Gustavo. La Coordinación del Desarrollo Mu-
nicipal en las Estrategias Estatales, Gaceta Mexicana
de la Administración Pública y Estatal, números 22 y
23 bimestre abril-septiembre de 1986, INAP, México.
- 123.-- Reactivación en los Estados y Municipios. Gaceta Mexicana
de Administración Pública Estatal y Municipal, abril-
septiembre de 1986, números 22 y 23, México, 1986.

- 124.- Reunión Nacional de Evaluación de la Reforma Municipal. -
Presidencia de la República, Dirección General de Co-
municación Social, México, 1985.
- 125.- Revista de Derecho Financiero y Jurisprudencia, Editorial
EDERSA, Madrid, España.
- 126.- Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México. mayo---
agosto, año IX número 24, Toluca, Edo. de México.
- 127.- Revista Jueves de Excelsior. Un Drama que escapa a los --
Censos, No. 3551, 9 de agosto de 1990, México.
- 128.- Revista Mexicana de Justicia. Número 1 Volumen II, enero-
marzo, México, 1985.
- 129.- Revista Proceso. El Pronasol, medio de liquidación del Fe-
deralismo, No. 730, 29 octubre de 1990, México.
- 130.- ----- El Pronasol anula Gobernadores, Soberanía y Fede-
ralismo, No. 731, 5 de noviembre de 1990, México.
- 131.- Rivas Sosa, Eduardo. Participación de los Municipios en -
los COPLADES, Gaceta Mexicana de Administración Públi-
ca Estatal y Municipal, números 12 y 13, octubre de -
1983 y marzo de 1984, INAP, México.
- 132.- Roccatti Velázquez, Mireille. Análisis del Presupuesto de
Egresos del Estado de México, Tesina, Facultad de De-
recho, UNAM, 1990, México.
- 133.- Rodríguez Lobato, Raúl, Derecho Fiscal, Editorial Harla,
México, 1983.
- 134.- Romero Andrade, Misael. Marco Jurídico de los Recursos --
Financieros de los Estados y Municipios, Tesina .
Facultad de Derecho, U.A.E.M., Toluca, Edo. de México.

- 135.-- Clínica de Investigación Jurídica II, Facultad de Derecho, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca Edo, de México, 1988.
- 136.-- Romero Flores, Jesús. La Reforma Municipal en la Constitución, Revista de Estudios Municipales, año II, noviembre-diciembre de 1986, No. 12, CNEM, Secretaría de Gobernación, México.
- 137.-- Ruiz Cortines, Adolfo. El Pensamiento de la Revolución Mexicana a través de sus estadistas (1909-1963), Partido Revolucionario Institucional, México, 1963.
- 138.-- Ruiz Massieu, José Francisco. El Nuevo Artículo 115, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, S.A., -- México, 1983.
- 139.-- Sánchez Andrea, Newman Valenzuela, Rodríguez Lozano, Sánchez Bringas y Solano Yañez. La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano, Edit. Porrúa, S.A., México, -- 1987.
- 140.-- Sánchez Silva, Mario. Recaudación Tributaria y Empresas Municipales, Revista de Estudios Municipales número 9, -- CNEM, Secretaría de Gobernación, México, 1986.
- 141.-- Sentiés de Ballesteros, Yolanda. Bases Jurídicas en Relación al Artículo 115 Constitucional, Revista de Estudios Municipales, Número 8, CNEM, Secretaría de Gobernación, México.
- 142.-- Spagna Musso, Enrico. Corso Diritto Regionale. Cedan SPA, - Padova Italia 1987.
- 143.-- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Expediente Varios - Números 2/84, Controversia Constitucional de las autoridades que integran los Ayuntamientos de los Municipios de Chihuahua, Hidalgo del Parral, Camargo, Ciudad Juárez, Delicias, Meoqui y Casas Grandes y los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chihuahua.

- 144.- ----- Expediente Varios números 36/96. Demanda promovida por Enrique Juárez Pérez y Ventura Hernández Bravo, en su carácter de Síndicos del Ayuntamiento de San Luis Potosí, en contra del Congreso y del Gobernador del propio Estado.
- 145.- Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 1800-1976, 7a. edición, Edit. Porrúa, S.A., México, 1976.
- 146.- Tenorio Adame, Antonio. Peña R.A. Guadalupe, López Lara, - Laura y Márquez Juan: Zapata y El Municipio, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1982.
- 147.- Tocquville, Alexis de. La Democracia en América, Fondo de Cultura Económica, Tercera reimpresión, México, 1978.
- 148.- Ugarte Cortes, Juan. La Reforma Municipal y Elementos para una Teoría Constitucional del Municipio, Edit. Porrúa, México, 1985.
- 149.- Valades, Diego. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, --- Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.
- 150.- Vallarta L., Ignacio. Estudios sobre la Constitucionalidad de la Facultad económico-coactiva, Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, Tomo VIII, enero-marzo, No. 29, UNAM, México, 1946.
- 151.- Vázquez Arroyo, Francisco. Presupuesto por Programas para el Sector Público de México, UNAM, México, 1987.
- 152.- Vela Herrera, Abelardo. Los Fideicomisos Públicos como -- Instrumento de Desarrollo Económico Nacional y apoyo al Fortalecimiento Municipal, Tesina, Facultad de Derecho UNAM, México 1990.
- 153.- Zorrilla Martínez, Pedro G. Planeación Democrática del Desarrollo, Federalismo y Municipio Libre, La Constitu

ción Mexicana, Rectoría del Estado y economía mixta, _
coedición UNAM-Porrúa, México, 1985.

154.- ----- Idem, Revista Mexicana de Justicia 85, Volumen -
III, No. 3, julio-septiembre, México, 1985.