

Nº 388
2EJ



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ARAGON"

"ESTUDIO SOBRE LA ADMINISTRACION
PUBLICA MUNICIPAL"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:

ROBERTO SANCHEZ PAZ

Asesor: Lic. Fernando Gpe. Ortiz Santiago

San Juan de Aragón, México

1992

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

PAG.

INTRODUCCION

CAPITULO I

I.1. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO

I.1.1. En Grecia	1
I.1.2. En Roma	5
I.1.3. En España	10

I.2. EL MUNICIPIO EN MEXICO

I.2.1. Epoca Precolombina	14
I.2.2. Epoca Colonial	16
I.2.3. El México Independiente	20
I.2.4. Análisis de los debates sobre el Municipio en 1917	26

CAPITULO II

SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS DEL MUNICIPIO EN EUROPA Y AMERICA LATINA

2.1. EN EUROPA

2.1.1. Doctrina	32
2.1.2. Legislación	34
2.1.3. Corrientes Contemporaneas	35
2.1.4. Análisis	35

2.2. EN AMERICA LATINA

2.2.1. Doctrina	36
-----------------------	----

2.2.2. Legislación	37
2.2.3. Corrientes Contemporaneas	38
2.2.4. Análisis	40

CAPITULO III

MARCO JURIDICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL

3.1. CONCEPTO DE MUNICIPIO	
3.1.1. Definición Etimológica y Gramatical	41
3.1.2. Concepto Doctrinal	42
3.1.3. Concepto Legal	45
3.2. CONSTITUCIONALIDAD DEL MUNICIPIO	
3.2.1. El Artículo 115 Constitucional	48
3.2.2. Las Constituciones Locales	50
3.2.3. Las Leyes Orgánicas Municipales	51
3.2.4. Las Reformas Municipales	53

CAPITULO IV

ESTUDIO SOBRE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL

4.1. UN NUEVO ESTILO DE GOBIERNO Y ADMINISTRACION MUNICIPAL	
4.1.1. Planeación Administrativa y Estructuración Municipal	60
4.1.2. Organización de sus elementos de gobierno ...	65
4.1.3. El Manejo de sus Recursos	67
4.1.4. La Autonomía en la Administración Pública Municipal como herramienta de desarrollo	68

4.1.5. La Defensa del Ayuntamiento ante los Gobiernos Estatal y Federal para for talecer la Autonomía en la Adminis - tración Pública Municipal	73
CONCLUSIONES	77
BIBLIOGRAFIA	84

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

La Institución del Municipio como forma de Gobierno, tuvo su origen en la antigua Grecia, lugar en donde florecieron los pueblos gracias a que observaron este tipo de Gobierno, legando su práctica al mundo entero; se inicia cuando el hombre forma pequeños grupos que la Historia les adjudicó el nombre de Gens, Clanes y Tribus; los cuales evolucionados socialmente crearon grandes -- ciudades orgullo de nuestra cultura actual.

La principal finalidad de esta forma de Gobierno fue lograr la convivencia y armonía social y en consecuencia el bienestar de la población.

Este sistema de gobierno al practicarse en Roma se conjugan diversas costumbres surgiendo así nuevas y diferentes formas de aplicación mismas que se implantan en casi toda Europa, y que mediante la conquista en la Nueva España realizada por Hernán Cortés aprovecha esta Institución con la cual le otorgan facultades amplias para lograr la conquista y de esta manera el sistema de Gobierno Municipal es absorbido por los pueblos de América Latina, Institución cuyo cuerpo colegiado es el Ayuntamiento y su titular el Presidente Municipal, Los Regidores y el Síndico Procurador.

Es en el México Independiente cuando la Institución Municipal se desarrolla virtud a nuevas observaciones sobre su práctica

además de que en esa época surgen nuevas ideas libertarias, surgiendo como un sistema de Gobierno Autónomo y Soberano, en donde el Ayuntamiento creó derechos a la Nación, fortaleció en gran escala la idea de una mejor convivencia social, surgieron luchas -- revolucionarias para encontrar soluciones y en donde al pueblo le otorgaron facultades para nombrar a su Soberano, pero que de alguna manera esta Institución sufrió transformaciones debido a los sistemas políticos que imperaron en esa época y que incluso, al crearse La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, no se expresó nada respecto al Municipio.

Con el triunfo de la República, el Municipio se sigue desarrollando aunque de alguna forma el Estado lo subordina restándole personalidad y facultades conferidas y preciso es mencionar, que aunque en la propia Constitución Política de 1917 se le otorgó al Municipio el carácter y facultad de ser Libre y Autónomo, su ejercicio ha sido limitado por el propio Estado, razón ésta -- por la que me permito realizar el presente estudio a fin de que en el mismo se plantéen alternativas que en su oportunidad se lleguen a la práctica en beneficio de un México potencialmente económico, cultural, social y políticamente; en virtud de ser el Municipio la base de la División Territorial del Estado, así como también es la base de su Organización Política y Administrativa, debiendo de esta manera lograr que el Municipio como Institución de Gobierno cumpla con los fines para los que fue creado.

CAPITULO I

I.I. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO

I.I.1. EN GRECIA

Desde que existe el hombre sobre la faz de la tierra, tuvo - la necesidad de agruparse para poder defenderse de los embates de la naturaleza así como de sus propios semejantes, surgiendo de es ta manera, pequeñas comunidades que la historia les adjudicó el - nombre de Gens, Clan y Tribu; las cuales cimentadas en organiza - ciones arcaicas, fueron con el tiempo las que formaron las gran - des ciudades, bases de nuestra cultura actual.

Sin lugar a dudas, fue el pueblo griego quien forjó la cultu - ra del mundo occidental, sentó las bases de nuestras actuales ing tituciones políticas; razón por la cual, me permití realizar el - presente estudio, iniciando con los antecedentes del Municipio en la civilización griega.

Atenas, ciudad importante de Grecia, fue la cuna donde flore cieron las artes y por tal razón, se considera que la sociedad eg taba sólidamente integrada y organizada; se dividió en comunida - des pequeñas integradas por familias numerosas que se conocieron - con el nombre de Clanes, Organización que tuvo como finalidad --- principal, la de ayudarse mutuamente en las necesidades que su vi da en sociedad requería.

La organización de estas comunidades y su manera de agrupa -

ción se debió a la religión, la cual los mantuvo unidos estando - sujetos a una autoridad máxima que era el Sacerdote, el que a su vez fungía como jefe de estas comunidades y Juez.

Con la evolución de estas sociedades, varios Gens y Clanes - se agruparon formando grupos más numerosos que se conocieron con el nombre de Fratrias, siguieron conservando su unidad mediante - la religión y cada Fratria fue gobernada por un Fratriarca, autoridad máxima que ejerció funciones de Sacerdote, además de presidir las asambleas en las cuales se trataban asuntos relacionados con la comunidad.

Estas comunidades que habitaron en pequeños Territorios, debido a las necesidades mismas de su vida diaria, se interrelacionan aumentando su número dando nacimiento a las llamadas Tribus - de la cuales se formó la Polis o Ciudad-Estado, que fue la organización política que caracterizó a los griegos.

La Polis o Ciudad-Estado, tuvo un sistema de gobierno de carácter monárquico, en donde el poder del Rey lo ejerció en forma vitalicia, transmitiéndolo mediante abdicación o a su primogénito en caso de muerte; pero con un poder absoluto sobre sus gobernados. haciendo las veces de Jefe, Sacerdote y Juez.

Es pertinente mencionar, que aún con este sistema de gobierno, surgen dos instituciones impuestas y autorizadas por el mismo Rey, las cuales sirvieron para delegar funciones de gobierno, ---

siendo una de ellas el llamado Concejo, integrado por cada uno -- de los jefes de las distintas Tribus, los que se reunían en asamblea para tratar asuntos de interés general para la comunidad; y la otra, que se formaba con los guerreros y ciudadanos que trataban asuntos relacionados con la ciudad, sobre la religión, la --- paz, la guerra y otras propias de los servicios que requerían las comunidades.

Cuando decae este sistema de gobierno, surge el de la Aristocracia que crea un nuevo Concejo integrado por Magistrados debidamente seleccionados, debido a las funciones que realizaban, se -- les conoció a algunos como Polemarcas, Tesmothetes y otros que no tuvieron designación alguna pero que ejercieron funciones dentro de la Administración Pública.

Los Polemarcas, fueron funcionarios con poderes militares y facultades para juzgar a los extranjeros, los Tesmothetes se encargaron de la impartición de justicia, otros se encargaron de la Administración Pública, aunque la historia nos dice que este sistema no fue aplicado de manera general en toda Grecia sino que en algunos lugares existieron variantes a este respecto.

Con este sistema de gobierno, se logró clasificar a los ciudadanos en razón de su domicilio sentando con ello las bases de -- la División Territorial de la Polis o Ciudad-Estado, se forman pe queños Territorios dentro de la misma Polis que toman el nombre -- de Demos y que algunos estudiosos les atribuyen el carácter de Mu

nicipios.

Los Demos estuvieron a cargo de un Jefe o Gobernante llamado Demarca, funcionario que en la actualidad se le considera como el Alcalde Municipal.

Con este sistema de Gobierno se instituyó el cuerpo de policía para el resguardo de la ciudad, se administraron los mercados, reglamentaron la venta de artículos de consumo mediante el control de pesas y medidas, custodiaron los recursos públicos y la receptoría de cuentas; por lo que a este respecto, el maestro Ochoa Campos Moises nos dice: " Que en el siglo V antes de Cristo, Atenas alcanzaba la cúspide de su curva evolutiva ya que la religión, el derecho y el gobierno, así como toda la vida de relación era municipal. " ⁽¹⁾ ; de lo antes expuesto, me permito manifestar de que estas comunidades tuvieron un eje principal el cual los mantuvo unidos para lograr su organización, y este eje fue la religión, por otra parte, la necesidad de servicios para su vida diaria, les hizo establecer un gobierno que lograra el desarrollo de la sociedad implantando una administración pública que hasta la fecha se practica, pero que la autonomía de este tipo de gobierno fue el factor determinante para dicho desarrollo, y que nuestros gobiernos actuales, principalmente los municipales tomen ejemplo, de lo que hizo el pueblo griego y ponerlo en práctica --

(1) OCHOA CAMPOS, Moises. La Reforma Municipal, Editorial Porrúa-S.A., Tercera Edición, Ampliada y Actualizada, México 1979,- Pág. 58

para el logro de un México mejor.

I.1.2. EN ROMA

En Roma se conjugan dos tipos de gobierno, el que asimilan los romanos en sus continuos viajes a Grecia adoptando así sus -- costumbres de Gobierno Patriarcal y el propio que tenían en la -- Provincia Romana, gobierno que se difundió con esta mezcla y que en la actualidad se practica en casi todo el mundo aunque con sus variantes.

Con el tiempo, se determinan dos clases sociales, la clase privilegiada representada por los Patricios y la parte de la sociedad que carecía de los medios económicos necesarios, es decir, los pobres; a esta clase social se le conoció como los Plebeyos.

Los Patricios impusieron una Organización Política que mejor convenía a sus intereses y para ello crearon dos fórmulas de las que a través de su aplicación obtienen facultades suficientes para ser la clase dominante y dueños del gobierno, La Dedicti y La Socci; la primera consistió en anular las Instituciones de los gobernados que se rebelaban a sujetarse a su capricho, como por --- ejemplo el culto religioso, el decomiso de sus Territorios y o---tras prerrogativas que les fueron negadas a estos pueblos; La fórmula Socci, fue la interpretación contraria es decir, si el pue-blo la invocaba daba a entender que se sometía a la imposición de los Patricios, pretexto que éstos tomaron para favorecer sus inte

reses puesto que de esta manera extendían su poderío; mediante esta fórmula, a los pueblos les fue respetado su gobierno interno, sus Instituciones, pero siempre dependientes al poder central de Roma. De todo lo anterior se desprende que dicha práctica fue uno de los medios para la institución del Municipio, subordinación de este sistema de gobierno que hasta nuestros días se observa puesto que en la actualidad, el Municipio en nuestro país, sigue subordinado a los Gobiernos Estatales y Federal.

La misma historia nos narra que a los pueblos incorporados a Roma mediante la fórmula *Socci* se les atribuyó el nombre de *Municipia*, que significó: Pueblo obligado a entregar tributo y cuya población debería prestar servicio militar a Roma para integrar su legión o ejército.

Servio Tulio gobernante romano, instituye el Censo, el cual creó para organizar el pueblo y de esta manera captar ingresos a manera de impuestos por concepto de sus bienes patrimoniales, dichos Censos se practicaron cada quince años y se tomó en cuenta a la población en razón de su domicilio, de sus propiedades, su edad y el lugar de su nacimiento; fueron gobernados por autoridades llamadas *Centuviris* que se ocuparon de tratar los asuntos del pueblo, adjudicándoles por primera vez a los gobernados el nombre de *avecindados*; todo esto se cree, fue el antecedente de lo que actualmente conocemos como Ayuntamiento.

Este gobernante es derrocado por los Patricios y nuevamente-

imponen a Tarquino el Soberbio quien quita al pueblo romano sus - derechos civiles, entre ellos el Sufragio, y sólo se le reconoce el haber Codificado las primeras Ordenanzas Municipales, aclarando que en ellas se dió relevancia a la religión como elemento importante en la Institución del Gobierno Municipal.

Esta práctica de Gobierno Municipal no agrada a los Patri -- cios quienes imponen como nuevos gobernantes a personas nombradas mediante elecciones controladas y apoyadas por la religión, derogan el sistema de vecindados y someten al pueblo a un Poder Central que permite a Roma la captación de impuestos. Con este nuevo sistema de gobierno surgieron del mismo pueblo autoridades para su protección como los Tribunales de los cuales se cree son el antecedente de los primeros Ediles, apareciendo así el Municipio como Institución que aplicó la ley por igual a todos los ciudadanos romanos, siendo necesario pasar por sangrientas luchas entre Patri -- cios y Plebeyos para llegar hasta esta etapa; a todo ésto, Ochoa-Campos dice: " El origen de los Ayuntamientos se debió a la lucha que surgió entre los Plebeyos y los Patricios de la antigua Roma." (2) ...: enfrentamientos sin los cuales no hubiese sido posible que evolucionara la Institución del Municipio.

La principal función de los Ediles fue la de velar por los - intereses de la comunidad, se preocuparon por mantener una buena-

(2) OCHOA CAMPOS, Moises. citando a Reynaldo Pola, Ob. Cit. Pág. 57

política y administración del Municipio, cuidaron de su hacienda, fortalecieron la personalidad de este gobierno mediante Ordenanzas Municipales conocidas en esta época con el nombre de Edictos- pero esto no fue del agrado de los Patricios por lo que de nueva-cuenta desconocen esta práctica de Gobierno, retoman el poder y - lo centralizan, acabando así con una autonomía incipiente que co-menzaba a gestarse.

Para la imposición de un nuevo sistema de Gobierno los Patri-cios establecen cuatro tipos de Municipios clasificándolos de la-siguiente manera: A unos cuantos les permiten gozar de total auto-nomía en las funciones públicas claro que aunque de manera aparen-te; a otros, les limitaron en ciertos derechos; a otros más, les-permiten conservar su propia legislación y por último, los Munic-i-pios que fueron totalmente sometidos al Gobierno Central de Roma. Estoa Municipios realizaron funciones de carácter judicial, legis-lativo, de policía, de higiene a la ciudad, mantuvieron las bue-nas costumbres de los pueblos, cuidaron de los intereses del Fis-co, supervisaron las rentas y defendieron al contribuyente; sien-do pertinente aclarar que aún con las limitaciones impuestas a al-gunos Municipios éstos fueron esencialmente urbanos, apoyaron su-personalidad a través de Ordenanzas Municipales creadas por fun-cionarios llamados Procónsules y Propectores; elementos todos que les permitió sostenet un tipo de Gobierno Democrático que conser-vó aunque de manera aparente la autonomía en el ejercicio de sus-funciones de Administración Municipal.

Julio Cesar nuevo gobernante romano, expide en el año 45 -- A.C. La Lex Municipalis con la cual sienta las bases para la administración y estructuración política de las ciudades que en esa época tenían el carácter de Municipios, para ello, crea dos Organos Politico-Administrativos con sus respectivas autoridades; un Organó deliberante compuesto por funcionarios llamados Decuriones quienes se encargaron de actividades políticas y administrativas, se ocupan de la manumisión de esclavos, de la economía Municipal, de la recaudación de fondos para el presupuesto, de la milicia, - de la construcción de edificios públicos, legislan sobre el Municipio, realizan funciones judiciales, de glosa, Etc., el otro Organó fue de carácter ejecutivo e integrado por funcionarios llamados Duunvires que auxiliados por otros llamados Cuestores, se ocuparon de dirigir de manera directa la Administración Pública Municipal.

Sin embargo, con el poder centralizado y con la supuesta autonomía, fue totalmente imposible que dichos municipios logaran su desarrollo, decayendo al máximo en este aspecto por lo que el maestro Adolfo Posada así se expresa al respecto: " La fuerza del poder romano aumentó incalculablemente gracias a la amplitud dejada a la libertad local, que en su gran época se apoya en un vasto sistema de autogobierno cívico que, mientras se mantuvo la libertad municipal floreció el imperio, y que, cuando el despotismo domina a las municipalidades, la decadencia de la gran estructura imperial se consume rápida y fatalmente. ⁽³⁾ ; de lo cual considero que igual situación ocurre con nuestros actuales Municipios pues-

to que aún con la autonomía que Constitucionalmente se expresa a su favor, éstos siguen con dependencia de los demás niveles de gobierno los cuales tal vez han interpretado de manera diferente la Autonomía Municipal, impidiendo con su dependencia que el Municipio se realice en los fines para los que fue creado, puesto que - el Municipio Romano al hacer su estudio, se desprende que su práctica fue eficaz, y con ésta se logró el florecimiento del Imperio Romano y aún con las limitaciones a causa de los Patricios como - clase dominante y poderosa, este sistema de Gobierno sigue imperando en la actualidad, lo que permite considerar que un Municipio debidamente organizado política y administrativamente es el elemento fundamental para lograr el desarrollo de un pueblo.

I.1.3. EN ESPAÑA

En la Península Ibérica y antes de la invasión de los Romanos, los pueblos se encontraban dispersos agrupándose en Tribus - por lo que se considera que tenían un gobierno autónomo basado en un Sistema Patriarcal y cuando trataban sus propios asuntos lo hacían mediante asamblea general de todas las Tribus, situación que forjó en ellos un espíritu independiente, el cual reflejaron defendiendo sus Instituciones durante cerca de tres siglos que duró la invasión romana, pero al ser derrotados, les fue impuesto el Sistema de Gobierno Municipal Romano sin embargo, este Sistema no

(3) POSADA, Adolfo. El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna, - Editorial Madrid, España 1936, Pág. 77

se generalizó a toda España sino que algunas ciudades se rebelaron conservando su independencia de gobierno, otras siguieron en calidad de Colonias y sólo unas cuantas adoptaron dicho sistema, - pueblos a los que en recompensa les concedieron cierta autonomía en el ejercicio de sus derechos políticos.

Los nuevos funcionarios municipales de estos pueblos se preocuparon por proteger la fortuna de los gobernados, administraron los Fondos y Bienes Municipales, pero la función más importante fue la de relacionar y conectar al ciudadano con el Estado.

Cuando los Visigodos invaden España decae el Imperio de los romanos, circunstancia que favorece a los españoles porque mediante esta conquista se organiza el Régimen Municipal Español, virtud a que los Visigodos respetan su religión, sus costumbres y su legislación que aplicaban en su gobierno.

La Religión juega un papel importante en la organización del Municipio Español toda vez que los Visigodos al convertirse en católicos crean nuevas Instituciones de Gobierno como por ejemplo: - El llamado Concilio, Organismo apoyado por la misma Iglesia que se ocupó de tratar asuntos relacionados con la comunidad y que en la actualidad se conocen como Concejos Municipales.

Los Concilios actuaron con cierta autonomía política y administrativa, intervinieron también en asuntos judiciales e hicieron realidad el derecho al voto; a todo esto, el maestro Ochoa --

Campos nos dice: " Había dos clases de Concejos, uno se convocaba al son de la campana en donde tenían voz y voto todos los aforados, en la asamblea se discutían los negocios de interés local,-- se inspeccionaba la administración y se elegían a los Magistrados por mayoría de sufragios emitidos; el otro Concejo se integró por funcionarios que ejercían cargos públicos y eran elegidos por los vecinos." ⁽⁴⁾ ; situación que demuestra que el pueblo es el único-obligado a señalar mediante su voto a la persona que deba gobernarlo, que esta persona debe ser integrante de su propia comunidad porque es ella la que conoce de cerca y de manera directa las necesidades del pueblo.

Se crearon otras instituciones que sirvieron para reglamentar la vida municipal, ellas fueron el Placitum y el Conventus Publicius Vicinorum; la primera, integrada por hombres libres que entendemos fueron voluntarios cuyas funciones eran judiciales y la segunda, realizó actividades de tipo administrativo.

De nueva cuenta, España es invadida por los árabes en el Siglo VIII, imponiéndole así un gobierno de carácter centralista conocido como Califato de Córdoba, sus autoridades se llamaron Caides o Alcaldís de donde se piensa que surge la palabra Alcalde -- que es como se les conoce actualmente a los Presidentes Municipales.

(4) OCHOA CAMPOS, Moises. Ob. Cit. Pág. 80

A través de los llamados Fueros Municipales, los Reyes Españoles protegieron sus Instituciones de Gobierno y conceden permiso a las comunidades para que fundaran pueblos, villas y ciudades con la intención de fortalecer su Sistema de Gobierno Municipal, tarea que no fue fácil a los españoles puesto que tuvieron que -- afrontar sangrientas luchas que a la postre crearon conciencia de que sus Instituciones de Gobierno eran el único camino para obtener sus derechos ciudadanos, naciendo así el derecho de autonomía política y administrativa en el ejercicio de su Gobierno Municipal; a este respecto, el doctor Ignacio Burgó nos indica: " Los-Reyes les concedieron grandes franquicias y privilegios que constituyeron el fuero municipal; o sea, la ley que consagraba los derechos de cada localidad." ⁽⁵⁾; algo que nuestros gobiernos Estatales y Federal deben observar para velar por los intereses de -- los Municipios que cuya consecuencia sería una mejor alternativa para los gobernados.

Con la expulsión de los árabes, Los Reyes Españoles acapararon las funciones judiciales y administrativas de las ciudades--- más importantes, nombran a nuevos funcionarios que se llamaron Regidores centralizando de esta manera el poder y originando con -- ello que los Representantes de las Villas y Ciudades se unieran -- integrando Concejos Municipales para salir en defensa de sus fueros, es decir, de sus derechos civiles ya adquiridos, situación -- que no gustó al Rey Carlos V, declarándoles la guerra y derrotán-

(5) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano -- Sexta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1985, pág. 875

dolos en los campos de Villalar en el año de 1521, sucumbiendo -- así de manera definitiva el sistema de gobierno municipal español virtud a que desaparecen los Poderes Locales y se impone como única y absoluta autoridad el Estado, y aunque el Municipio subsistió en algunos lugares de España fue solamente para no romper con la armonía de vecindad que caracterizaba este sistema de gobierno, sin embargo, estas comunidades que así subsistieron, carecieron de los derechos y consideraciones que anteriormente habían -- conquistado; de todo ésto, el maestro Felipe Tena Ramírez nos dice: " El episodio de Villalar representa por ende, en la historia de España, el ocaso de la autonomía municipal y la consolidación de la Monarquía absoluta." ⁽⁶⁾ ; experiencia que en nuestra época no debe pasarle a ningún Municipio, sino al contrario, dejarlo en absoluta libertad para que ejercite su sistema de gobierno sin -- presiones ni limitaciones de ninguna especie y en todo caso, apoyarlo cuando así se requiera y dirigirlo cuando lo necesite; apoyo y dirección que le corresponde otorgarlo tanto el Gobierno Estatal como el Gobierno Federal.

I.2. EL MUNICIPIO EN MEXICO

I. 2.1. EPOCA PRECOLOMBINA

Los pueblos indígenas de la región del Anahuac, se agruparon en tribus contando con una Organización Política bien definida --

(6) TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Vigésima Primera Edición Revisada y Aumentada, Editorial Porrúa, - S.A., México 1985, Pág. 146

y semejante al Municipio; a estos grupos integrados en familias y unidos por lazos de parentesco se les conoció como Calpullis, habitaron un mismo Territorio, practicaron el politeísmo, tenían -- las mismas costumbres y obedecían a una sola autoridad.

El Territorio fue considerado patrimonio del Calpulli, existieron jerarquías siendo sus ascendientes los que integraron el Concejo como Gobierno de la comunidad, éste nombraba al Calpullec o Pariente Mayor reconocido como autoridad máxima, otros funcionarios fueron el Tecuhtli o Jefe militar, los Tequitlatos o directivos del trabajo comunal, los Calpizques o recaudadores de tributos, los Tlayacanques o cuadrilleros, los Sacerdotes y Médicos hchiceros, los Tlacuilos o escribanos y los Topiles o gendarmes.

La Religión influyó en la organización del Municipio Precolombino, prestaba servicios a la comunidad, entre los más importantes fueron: La educación que se impartía en escuelas atendidas por Sacerdotes, instituyeron su cuerpo de policía, construyeron mercados, templos, escuelas, obras urbanas, crearon Tribunales para la impartición de justicia, su régimen jurídico fue aplicado en cada Tribu o Confederación; llevaron relaciones armoniosas con los demás pueblos a pesar de las constantes luchas y diferencias entre las diferentes Tribus, por lo que al conservar su autonomía de gobierno, el Municipio Precolombino tuvo su época de gran florecimiento.

I.2.2. EPOCA COLONIAL

El Municipio Colonial de la América Latina, tuvo influencia del Municipio Europeo como un sistema de gobierno impuesto por España mediante la conquista.

Hernán Cortés con sus facultades de conquistador, instituye el primer Municipio en América Latina y le llama La Villa Rica de La Veracruz, institución que es aceptada por los naturales del lugar con la idea de que dicho conquistador les ayudaría a quitarse el yugo al que los tenían sometidos las tribus establecidas en el Valle de Anahuac, situación que aprovechó Hernán Cortés quien al llegar a la Gran Tenochtitlan hoy Ciudad de México, instituye el primer Ayuntamiento en Coyoacán, integrado por un Alcalde Mayor, hoy en día conocido como Presidente Municipal; dos Alcaldes comunes con carácter de auxiliares; ocho Ediles actualmente conocidos como Regidores; un Escribano y un Mayordomo, gobierno que se impuso a todas las villas y poblados pequeños, quedando así constituido el gobierno municipal en México.

El Régimen Jurídico del Ayuntamiento tomó como base legal a las Ordenanzas expedidas por el conquistador en los años de 1524 y 1525, las cuales en su esencia contenían obligaciones impuestas a los conquistadores, entre ellas las de prestar servicio militar así como limitaron la tenencia de armas a encomenderos en razón del número de indígenas que tenían en encomienda éstos, de pasar revista ante las autoridades municipales que les correspondieran,

difundir la religión católica a sus encomendados, pagar la estancia de éstos en el Monasterio, les prohibieron exigir el pago de tributo en oro a los indígenas, y se les obligó a los conquistadores a tener que residir un mínimo de ocho años en la Nueva España para que pudieran conservar sus derechos.

Posteriormente, el Rey de España Felipe II, expide las Ordenanzas para la fundación de ciudades y pueblos, reglamentando la distribución de tierras en peonías y caballerías, reconoce la propiedad de las mismas a favor de los naturales, e instituye el Concejo Municipal facultando al pueblo a manifestar sus ideas con libertad, exteriorizándose así un sistema de gobierno de carácter democrático.

El Cabildo o Ayuntamiento, fue el primer Organó de gobierno de la Nueva España, este sistema de gobierno permitió al pueblo elegir libremente a sus gobernantes, no obstante, a través de las constantes luchas armadas entre los conquistadores y los conquistados, los españoles lograron imponer un gobierno centralista menguando el carácter democrático de los Ayuntamientos llegando a -- vender incluso los cargos concejiles, situación que en la actuali dad se ha llegado a observar en los cambios de este gobierno.

Los servicios públicos que prestaron los Ayuntamientos de la Colonia fueron entre otros los siguientes: Obras Públicas, construcción y mantenimiento de puentes y caminos, el disfrute de la tierra, el agua y de pastos comunales, el trazo de ciudades con -

calles bien orientadas, planificación de la población, el registro de vecindad, el corte y plantación de árboles, la seguridad pública, agua potable, control de precios en el mercado; los Alcaldes se encargaron de los asuntos civiles y criminales, presidieron las sesiones de Cabildo; los Concejos Municipales repartieron el ganado a las comunidades.

Para el cumplimiento de sus funciones el Cabildo dispuso de Bienes Comunes, Bienes Propios e impuestos conocidos como Arbitrios; los Bienes Comunes fueron las Plazas, los mercados, los ejidos, las riberas de los ríos, los montes, las dehesas y lugares de beneficio común; los Bienes Propios estaban constituidos por las tierras rústicas y urbanas administradas por el Ayuntamiento, cuyo producto fue utilizado para su mantenimiento; los impuestos fueron aquellos que el Ayuntamiento cobraba por servicios prestados a la comunidad como la sisa, la derrama, las contribuciones que resultaban de concesiones otorgadas a los particulares; impuesto que en nuestros días se les conoce como extraordinarios.

El Cabildo fue la sesión en pleno del Ayuntamiento, es decir, la asamblea presidida por los Corregidores, el Alcalde y el Alférez Real; en estas asambleas se trataban asuntos relativos a la comunidad, llegando a practicarse el Cabildo abierto, circunstancia que permitió al pueblo hacer valer sus derechos, iniciando se un sistema representativo y popular a favor de las ciudades y villas frente al poder del Estado; esta representatividad recayó-

en un Procurador el cual duraba en su encargo de uno a dos años; - posteriormente fue prohibido el Cabildo Abierto por el peligro -- que su práctica representó hacia las autoridades.

A pesar de la conquista y de la imposición del gobierno municipal por parte de los españoles, muchas comunidades se rebelaron formando Municipios rurales gobernados por uno o dos Alcaldes y - uno o dos Regidores según sus propias necesidades.

Pese a la influencia del Régimen Municipal Español, el Municipio Colonial se adaptó a las costumbres de la Nueva España principalmente por las funciones de gobierno desempeñadas por los --- criollos quienes implantaron políticas adecuadas a la realidad de la época.

El Municipio Colonial fue sufriendo cambios hasta que surge el gobierno de Intendentes; el país es dividido en Intendencias y Partidos y en cada Partido, varios Municipios; La Ciudad de México es reconocida como capital del país así como lugar de residencia del poder central, es decir, La Intendencia Central. El Vi--- rrey es despojado de la función de recaudador y manejador de los - impuestos en virtud de haber sido instituida la Junta Superior la cual en lo sucesivo se encargaría de la Real Hacienda.

Hacia el año de 1808 comienza a gestarse el descontento en - tre los mismos funcionarios del Ayuntamiento de la Ciudad de Méxi--- co, actitud que es reprimida por España y en un esfuerzo por con-

servar la Institución Municipal impuesta, aplica disposiciones to-
madas de la Constitución de Cádiz de 1812 pero sin ningún resulta-
do puesto que la idea de independencia había nacido en el pueblo-
y sus funcionarios, situación que marcaría el comienzo de otra --
etapa del sistema municipal y que es el que en la actualidad tene-
mos, sin embargo, es de reconocerse que la influencia española --
fue determinante para la estructuración Jurídica y Administrativa
del Municipio Mexicano.

I.2.3. EL MEXICO INDEPENDIENTE

Dos son las etapas que conforman el Municipio del México In-
dependiente, la anterior a la Constitución de 1917 y la de la vi-
gencia de ésta.

En la primera etapa surge el pensamiento de tres grandes hom-
bres cuya influencia es notoria para la consolidación de la Sober-
anía Nacional; Don Francisco Primo de Verdad proclama que la So-
beranía reside en la Nación y es representada en todo el reino --
por las clases populares y por los Tribunales que imparten justic-
cia, los cuales juntos llevan la voz del pueblo; Don Miguel Hida-
lgo y Costilla, lanza el primer Decreto para la abolición de la es-
clavitud impuesta por el conquistador español y; Don José María -
Morelos y Pavón, quien refuerza los ideales de los dos anteriores
y que proyectadas al pueblo mexicano alientan el levantamiento de
la lucha armada cuya finalidad fue la de conseguir un gobierno --
propio e independiente; al respecto el maestro Moises Ochoa Cam -

pos dice: " Se escuchó por primera vez la voz municipal reclamando la soberanía para el pueblo y la nación." ⁽⁷⁾ ; surgió así la ideología libertaria para los Ayuntamientos, como una nueva doctrina cuyo principio fundamental fue el de establecer garantías al pueblo para elegir libremente a sus gobernantes y determinar su autonomía de gobierno.

El Municipio de esta época se desarrolló con un gobierno soberano y autónomo ajustado a la realidad social que imperaba; hacia el año de 1808 el Ayuntamiento estableció derechos a la Nación, así, el pueblo tuvo consentimiento para nombrar a sus gobernantes.

Don Francisco Primo de Verdad, Miguel Hidalgo y Costilla y Don José María Morelos y Pavón, sustentaron las siguientes tesis:

- a).- Consideraron ilegítimo el Ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz por haber sido instituido en ausencia -- del Rey de España;
- b).- Ilegítimos los derechos para ejercitar el voto que se -- contenían en las Cédulas Reales;
- c).- Ilegítimos los Ayuntamientos que quedaban como último -- reducto de los criollos y;
- d).- Ilegítimos los Concejos Municipales integrados por Regi -- dores perpetuos, honorarios y temporales.

(7) OCHOA CAMPOS, Moises. Ob. Cit. Pág. 212

La abdicación de los monarcas españoles y las ideas sustentadas por los libertarios, conceden a los criollos y pueblo el --- aliento suficiente y bastante para luchar por la independencia,-- desconociendo totalmente el gobierno español.

A través del Municipio del México Independiente se buscó la obtención de las siguientes prerrogativas:

- 1.- Lograr la Soberanía popular representada por los Ayuntamientos y;
- 2.- Lograr la Soberanía Nacional representada por las autoridades municipales.

Con preceptos de la Constitución de Cádiz se reglamentó el - número de funcionarios municipales, Alcaldes, Regidores, un Procurador y un Síndico; el superior de éstos fue el llamado Jefe Político quien sirvió de enlace entre el Ayuntamiento y el Estado,--- siendo el pueblo quien eligió a dichos funcionarios.

Entre los servicios públicos que prestó el Ayuntamiento a -- las comunidades, además de los ya existentes se encontró el de la educación primaria, el de aplicar la estadística de nacimientos,-- matrimonios y defunciones.

El País se dividió en Provincias al mando de Jefes Políticos cuyas funciones entre otras fueron las de calificar las elecciones de los Ayuntamientos, vigilar la estadística del Registro Civil, la promulgación y publicación de leyes además de realizar --

funciones jurisdiccionales. Se cree que los Intendentes y Jefes Políticos por las actividades que realizaban, fueron el antecedente de la organización del Distrito Federal.

La Constitución de Cádiz y la intervención directa del pueblo para la elección de sus gobernantes, delinearon al Municipio del México Independiente en el cual se instituye la no reelección de los funcionarios municipales habiendo para esto elecciones cada año así como la obligación ciudadana de desempeñar cargos públicos, sin embargo, el poder se centraliza a través de las Jefaturas Políticas, perdiendo el Ayuntamiento la autonomía en la administración de su hacienda, influencia que se manifiesta hasta nuestros días.

El Ayuntamiento de esta época se reglamentó con ordenamientos legales incluso al rango Constitucional; por una parte El Plan de Iguala dispuso que los Jefes Políticos ejercieran el control de los Ayuntamientos mientras que el Constituyente de 1822 ordena que las autoridades civiles y militares del país se sujeten a lo ordenado por la Constitución, fijándose bases para la organización política y administrativa del país y dándose a los Estados la facultad de manejar su propio gobierno sujetándose a los ordenamientos constitucionales, sin embargo, y aún con todo esto, no se determina nada en relación al Municipio.

En 1835, mediante un golpe de Estado se implanta nuevamente el régimen centralista, dividiéndose el país en Departamentos, g

bernados y administrados por Juntas Departamentales instituidas - mediante elección popular y con facultades económicas, electorales, legislativas y municipales. La máxima autoridad fue el Gobernador quien ejerció gran influencia en los Municipios y para los que nombró autoridades como los Prefectos, Subprefectos y Jueces de Paz, se les facultó para calificar las elecciones de los Ayuntamientos y para autorizar las Ordenanzas Municipales, Los Municipios procuraron servicios públicos a la comunidad, expidieron Reglamentos de Policía y Buen Gobierno para su administración, demostrando en todo momento su autonomía en este renglón.

En 1853, Santa Anna sienta las bases para convertir el Distrito Federal en Municipio cuyo Ayuntamiento fue integrado por un Presidente, doce Regidores y un Síndico; las funciones de este Municipio fueron similares a las realizadas por otros a excepción de la forma de organizar su hacienda, reglamentaron sus pesas y medidas, establecieron teatros y diversiones públicas y contemplaron la prestación futura de servicios públicos extraordinarios o especiales, se limitó la existencia de municipios a las capitales de los Estados, a las Prefecturas, Cantones y Distritos; no así en las villas ni en los poblados pequeños.

A la caída de Santa Anna, surgen dos corrientes políticas en los Ayuntamientos; una central que es apoyada por los conservadores que negaron la institución del Municipio mediante la elección popular y la otra, la federalista, que luchó por un gobierno descentralizado y elegido por el pueblo para integrar Estados libres

y soberanos; estas bases fueron sentadas por el Plan de Ayutla -- las cuales desconocen el gobierno de Santa Anna, surgiendo posteriormente la Constitución de 1857.

Con la Constitución de 1857 se organiza el País como República Representativa, Democrática y Federal; pero a pesar de que los Municipios intervinieron para el nacimiento de ésta, dicha Constitución no los contempla como sistema político de gobierno.

Con todo ésto, las Prefecturas siguen funcionando pero con una nueva reglamentación, el Prefecto fue al mismo tiempo Presidente Municipal del Ayuntamiento, jefe de Policía y subordinó al pueblo a su autoridad.

En el año de 1861, el Municipio de la Ciudad de México se integró por veinte Regidores, además, se creó la administración de rentas municipales y se renovaron los Ayuntamientos a través de la elección popular.

Durante el Imperio de Maximiliano el País se dividió en Departamentos, Distritos y Municipalidades; los Alcaldes de los Ayuntamientos son facultados para publicar y ejecutar Leyes y Reglamentos, representaron judicial y extrajudicialmente a los Ayuntamientos; función que siempre fue controlada por el poder central.

Al triunfo de la República, se da la época de esplendor de -

el Ayuntamiento, ya que el Estado lo absorbe en forma autónoma, - le otorga créditos internos y externos que incrementan las obras y servicios públicos, se trazan calles modernas, se construyen edificios públicos, se crean leyes para dotarse de Fondos Municipales Propios y Arbitrios; en esta época, se separan las rentas federales, estatales y municipales aún cuando a la fecha no se ha determinado con exactitud, cuales son las contribuciones que corresponden a la Federación, cuáles a los Estados y cuáles a los Municipios.

Con este nuevo sistema de gobierno, el pueblo se organiza y crea las Juntas Auxiliares, cuya función fue apoyar a los Ayuntamientos en la prestación de los servicios públicos, demostrando con ello que cuando el pueblo se une es capaz de solucionar sus problemas.

I.2.4. ANALISIS DE LOS DEBATES SOBRE EL MUNICIPIO EN 1917

La Revolución Mexicana dió fin al sistema de Prefecturas y organizó un sistema de gobierno tendiente a lograr el bienestar del pueblo, para esto, diferentes Decretos como el de Don Venustiano Carranza, el del Programa del Partido Liberal Mexicano de los hermanos Flores Magón y otros, sustentaron bases para reorganizar al Municipio, suprimiendo en primer lugar a los Jefes Políticos y fortaleciendo a los municipios económica, política y socialmente; surgiendo el Lema: Reforma, Libertad y Justicia.

El Pacto de la Empacadora de Chihuahua de 1912, expresó puntos importantes sobre el régimen municipal tales como:

- a).- Con la revolución armada se logrará la Independencia y autonomía de los Ayuntamientos para legislar y administrar sus Fondos Propios y Arbitrios;
- b).- Suprimir los Jefes Políticos y nombrar en su lugar a -- Presidentes Municipales.

La lucha por la libertad municipal contenida en el Plan de - Guadalupe, es considerada como el antecedente del artículo 115 -- del Proyecto de Constitución presentada por el primer Jefe Consti tucionalista y a la que se conoce como Ley del Municipio Libre; - tal afirmación la hace el maestro Felipe Tena Ramírez al decir lo siguiente: " Los Estados adoptarán para su régimen interior la -- forma de Gobierno Republicano, Representativo y Popular teniendo como base de su división territorial y de su organización polftica el municipio libre, administrado cada uno por un ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre- (8) éste y el gobierno del Estado."

Don Venustiano Carranza, presentó ante el Congreso Constituyente reunido en Querétaro en 1916, su proyecto cuyo contenido -- fue el siguiente: Los Municipios administrarán libremente su ha - cienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gas-- tos públicos de los Estados en proporción y término que señale la

(8) TENA RAMIREZ, Felipe. Ob. Cit. Pág. 151

Legislatura Local. Los Ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que le corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad en cada municipio y los conflictos suscitados entre la Federación y los Estados los resolvería la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la Ley; en la discusión del proyecto se solicitó al Congreso que se suprimiera la palabra "libremente" y en su lugar se agregara un inciso, en donde se estableciera que el Estado reglamentaría la enseñanza, porque de hacerlo el municipio podría presentarse la anarquía. La libertad municipal fue defendida por el Diputado Constituyente Heriberto Jara, con el argumento de que el municipio es el gobierno más próximo al pueblo.

Los Diputados Machorro Narváez y Arturo Méndez, en dichos debates manifiestan su desacuerdo con este proyecto argumentando -- que el municipio no debería subordinarse al Estado ni en la administración de sus impuestos ni en la vigilancia de su contabilidad, proponen la clasificación de éstos señalando los que correspondieran al Estado y al Municipio, que los conflictos entre el Ejecutivo Estatal y los Municipios los solucionaría la Legislatura Local y los de ésta con los Municipios, le correspondería solucionarlos el Tribunal Superior de Justicia.

Otros Congresistas apoyaron la idea de que se determinaran los impuestos Federales, Estatales y Municipales; Tesis que otros más rechazaron indicando que con ésto se crearía confusión entre los contribuyentes además de conflictos económicos que no podría-

resolver la Legislatura Local; asimismo, manifestaron que de aplicarse existiría siempre un obstáculo recíproco entre Estados y Municipio.

Después de discutir otros proyectos que también contenían ideas sobre la Libertad Municipal, La Administración de su Hacienda que se formaría con las contribuciones municipales y las que el Estado le otorgara, El Congreso aprobó el proyecto de Don Venustiano Carranza cuyo contenido fue concederle al Municipio la facultad de administrar libremente su Hacienda la cual se formaría con las contribuciones señaladas por las Legislaturas de los Estados y que serían las suficientes para atender a sus necesidades; a este respecto, el maestro Felipe Tena Ramírez nos dice: -- " De este modo la autonomía financiera, y con ella la libertad municipal, han quedado a merced de la legislatura y del ejecutivo -- que de acuerdo con su conveniencia política pueden aumentar o disminuir los recursos municipales." ⁽⁹⁾ ; con todo lo anterior el Municipio ingresa a la Constitución con una aparente libertad puesto que hoy en día se observan grandes defectos en los aspectos administrativos, económico y social; ya que las Legislaturas determinan a su arbitrio las contribuciones que le corresponde sin determinar cuál es la fuente de ingresos que debe alimentar al Municipio. Por otra parte, estos defectos son aprovechados por algunos Estados en virtud de que sus Constituciones establecen Sobera

(9) TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Vigésima Edición Revisada y Aumentada, Editorial Porrúa, S.A., México 1984, Pág. 153

nía discrecional en cuanto a declarar la desaparición de un Ayuntamiento, que una de sus causas puede ser que las contribuciones que le señale la Legislatura Local sea insuficiente para seguir - considerado como Municipio, argumento que puede tener como base - el de que la federación ha quitado ingresos principales a los Estados, razón tal vez para que a éstos no les haya quedado más que el recurso de despojar a los Municipios de sus propios ingresos.

A pesar de que Constitucionalmente se establece la libertad y autonomía política, económica y administrativa, siguen existiendo serios obstáculos que solo han cambiado de nombre, tal es el caso de los llamados Jefes Políticos que aún en la actualidad subsisten como caciques en muchos municipios de provincia, a esto, el Partido Acción Nacional así nos lo dice: " Tal es el porqué del empeño patriótico, substancialmente patriótico con que Acción Nacional ha abordado el estudio de la cuestión municipal, vamos a comenzar la erección del edificio desde sus cimientos y a poner fin a la vergüenza que denunciaba Gonzáles Luna con expresión tan implacable como justiciera (caciquismo y mugre) . A esto tiende el esfuerzo de la Comisión que ha tenido el honor de presentar ante la asamblea esta ponencia, para devolver al municipio su rango tradicional y hacer de él lo que el texto constitucional vigente exige que sea." ⁽¹⁰⁾ ; de todo lo anterior me permito manifestar,-

(10) HERRERA Y LASSO, Manuel. Estudios Políticos y Constitucionales, Recopilación de Raquel Herrera Lasso y Jaime del Arco Fenochio, Miguel Angel Porrúa, Librero Editor, México - 1986, Pág. 308

que si jurídicamente el Municipio es la base de la División Territorial de los Estados como lo expresa el artículo 115 Constitucional, que es libre para administrar su Hacienda, que es autónomo - política y económicamente; luego entonces, debe dejársele que libremente ejercite sus funciones de gobierno en razón de esta facultad Constitucional y no como en la práctica se observa, porque en todo caso y en virtud de que un gran conjunto de municipios integran un Estado, y éstos juntos forman la Federación; la praxis-jurídica y orgánica de nuestro País, se convierte en un gobierno de caciques menores que serían en este caso los gobernadores de los Estados, quienes al estar supeditados al poder central de la Federación representado por el Presidente de la República, éste sería el cacique mayor; habiendo sido totalmente inútil los estudios y Reformas Constitucionales que se han hecho a favor del Municipio; situación que se debe evitar mediante el reconocimiento al Municipio de ser libre y autónomo como facultad consagrada en nuestra vigente Constitución.

CAPITULO II SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS DEL MUNICIPIO EN EUROPA Y -
AMERICA LATINA

2.1. EN EUROPA

2.1.1. Doctrina

El Municipio Europeo, desde el punto de vista de teóricos alemanes se plantea de dos formas: Político y Administrativo; Político porque sus actividades las enfoca a la realidad social y a - adapta su sistema de gobierno a las necesidades de la población; - es Administrativo porque presta servicios a la comunidad pero para ésto, debe tutelarlos mediante un marco jurídico que le otorga facultades de decisión.

La Doctrina Española concibe al Municipio como Ente Público- que desarrolla sus actividades en un territorio pequeño, que os- - tenta una personalidad y que además es titular de potestades; se- agrupa en Provincias pero está subordinado al Estado, y su régi - men jurídico está basado en una unidad de legislación creada por - el poder central.

Es producto de una tradición histórica, de la influencia de - la Edad Media, de la misma evolución; algunos otros, nacieron ba- - jo el amparo de las insurrecciones de los pueblos en ccntra de -- los Reyes y Señores Feudales, los que ccnsignaron sus derechos con - quistados en documentos conocidos como Cartas Pueblas.

Fuera del carácter político y administrativo, el Municipio -

Europeo es de dos tipos: Rural y Urbano; el rural carece de gobierno propio por estar incapacitado para tenerlo y sólo es reconocido legalmente para efecto de tutelararlo; el urbano, establece su régimen de gobierno mediante una legislación especial y su Territorio y número de población es determinado por la Ley General que emana del Poder Central; debido a que se rige mediante dicha legislación especial, se considera que ostenta un gobierno con cierta independencia y autonomía.

Se organiza de dos maneras: A través de Divisiones Administrativas y mediante organismos locales; las primeras son formas de gobierno en las cuales el titular es un representante directo del Poder Central; los segundos, son formas de gobierno que se constituyen mediante Juntas o Asambleas nombradas por el pueblo; de éste, algunos autores desconocen que estos Municipios tengan personalidad como tales.

Las autoridades municipales se les conoce con diversos nombres adjudicados por el mismo pueblo o asignados por el Poder Central, variando éste de acuerdo a las diferentes regiones; entre éstos se conocen: Los Alcaldes, Maires, Síndicos, Burgomaestres, Magistrados, Propósitos, Mayores y Saratostas entre otros.

El Poder Ejecutivo Central es quien ejerce la tutela sobre los municipios europeos y por tal razón creó organismos políticos en los cuales delegó funciones para este efecto, estos fueron conocidos como Concejos Provinciales o también esta tutela se ejer-

ció mediante las diputaciones; de manera excepcional, la ejerció el Poder Legislativo o Judicial.

2.1.2. LEGISLACION

Casi la totalidad de los Municipios Europeos se rigen mediante una sola legislación emanada del Poder Central, unos cuantos dictan sus propias Ordenanzas para ejercer como Gobierno Municipal y así estar facultado para la administración de sus bienes y otorgar servicios a su comunidad, estos municipios son los que de tentan cierta autonomía en su gobierno.

La Legislación Municipal se ha aplicado a materias de su competencia que se refieren a: Obras de beneficencia y de carácter-Social, Salubridad, Urbanas, Vivienda, Agricultura, Ganadería, Reforestación, Educación, Deporte, Turismo, Obras Públicas, Hacienda y Economía Municipal; materias que en México sólo son encomendadas a las Secretarías de Estado del Poder Federal.

Los Municipios Europeos han practicado un sistema de gobierno de carácter democrático definiendo su situación política frente al Estado y aunque algunos detentan cierta autonomía, su régimen jurídico está supeditado a los ordenamientos constitucionales del país al que pertenecen; situación semejante a la de los Municipios Mexicanos.

2.1.3. CORRIENTES CONTEMPORANEAS

Todo un proceso histórico fue necesario para que los Municipios Europeos se convirtieran en grandes ciudades los que por la finalidad que persiguieron, proyectaron conductas relacionadas -- con el sistema Capitalista, Socialista o Comunista; muchos de estos municipios fungieron como Organos Administrativos que planificaron el desarrollo de las metrópolis que hoy se conocen. Hubo además otro Organo Público Municipal llamado Comisión Municipal Ejecutiva.

El algunos Municipios se aplica la Ley de la Costumbre como un Régimen de Gobierno establecido mediante un derecho arraigado pero no escrito y que el pueblo asume sin contrariar la moral ni el orden público; otros Municipios Europeos aplican el sistema de Concejo Abierto, y es considerado el Organo Supremo de la Administración Municipal, dirige y gobierna los intereses del Municipio, auxilia en sus funciones a los Ayuntamientos.

2.1.4. ANALISIS

Al Municipio Europeo se le considera un Ente Público con personalidad propia y titular de potestades. Es un Ente Público porque en una pequeña porción de terreno que es su Territorio, realiza actividades a favor de una comunidad procurando su bienestar social; la personalidad que ostenta le deviene de un marco legal mediante el cual obtiene facultades de decisión que le permiten -

funcionar como gobierno; es titular de potestades, porque como go**o**bierno legalmente instituido, es dotado de poderes para ejercitar las funciones para las cuales fue investido.

El Municipio Europeo es de dos formas: Urbano y Rural; el -- primero se rige por leyes especiales independientemente de las -- que le impone el Poder Central, en razón de la necesidad que tiene de prestar servicios públicos por su numerosa población; el Mu**n**icipio Rural son poblaciones pequeñas que carecen de gobierno -- propio y son tutelados por el Gobierno Central.

Los Municipios que ostentan un gobierno autónomo crean Ordenanzas y Reglamentos que les confieren facultades para ejercitar sus funciones, tal es el caso de las Cartas Municipales, documentos que les permiten adoptar una organización especial para buscar la solución a sus necesidades, situación semejante a los Muni**c**ipios Mexicanos que se rigen por un Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno.

2.2. EN AMERICA LATINA

2.2.1. DOCTRINA

El concepto doctrinal del Municipio de América Latina es el siguiente: Es un Ente autónomo, con capacidad para administrar y decidir el uso de sus recursos y disponer de su Régimen Fiscal.

El Municipio Latino es considerado como la unidad política -

de carácter primario, es la Base Territorial del Estado con personalidad jurídica y autonomía política, normativa, administrativa y fiscal; elige libremente a sus gobernantes y ejerce su función en las materias que le corresponden, se le permite crear, invertir y recaudar ingresos por los servicios públicos que presta a su comunidad.

La autonomía municipal se consagra en la mayor parte de las Constituciones Generales de los Países de América Latina, y aún cuando ésta se encuentra condicionada a la observancia de las Leyes Generales del país correspondiente, el Poder Central permite que el Municipio la ejercite, coadyuvando en la realización de sus planes de desarrollo.

2.2.2. LEGISLACION

La Legislación que rige los Municipios en América Latina está expresada Constitucionalmente y codificada para su aplicación, estableciendo las bases para su Régimen de Gobierno y delineando las funciones que le corresponden.

El Poder Central coadyuva con los Municipios a la creación de organismos públicos que administran los impuestos que recaudan éstos por la prestación de servicios públicos, tramitan créditos para aquellos Municipios de bajos recursos y promueven el desarrollo municipal en todos los aspectos.

Los servicios públicos que presta el Municipio Latino a su comunidad se clasifican en esenciales y discrecionales, y puede prestarlos él mismo o mediante concesiones a particulares en su carácter de personas morales.

2.2.3. CORRIENTES CONTEMPORANEAS

Diferentes corrientes sostienen la política de los Municipios Latinos, política que depende del sistema gubernamental que existe en cada país.

En muchos de estos municipios, la capacidad de gestión es baja en virtud de que carecen de capacidad técnica, financiera y administrativa, por lo que el Estado ha creado instituciones cuya función es apoyarlo en su desarrollo; tal es el caso de el Instituto de Fomento Municipal (inform) de Guatemala, que otorga créditos a las municipalidades, capacita y adiestra a los futuros Alcaldes Municipales así como a los empleados para de esta manera saber administrar al Municipio.

Otro de los casos nos lo presenta el Municipio Colombiano, quien es apoyado por el Gobierno Central el que aplica el proceso de descentralización que consiste en coordinar Instituciones Estatales con Municipales con la finalidad de mejorar las condiciones poblacionales principalmente en materia de Salud Pública; esta institución se denomina Corporación Promotora de las Comunidades Municipales (PROCOMUN), estudios municipales así lo dicen: "Es

un instrumento eficaz de trabajo solidario de las diferentes agencias oficiales, de los innumerables cuerpos del voluntariado social, de las empresas, de las universidades y de los dirigentes de las ramas del quehacer nacional, en beneficio de mil cuarenta-municipios." ⁽¹¹⁾ ; corriente política que fortalece la democracia municipal, acciones que nuestro gobierno mexicano debe tomar en cuenta para aplicarlas en nuestro país en beneficio de la comunidad, y qué mejor que el trabajo que el Municipio materialice mediante el esfuerzo y apoyo de los demás niveles de poder.

En Ecuador, sus Municipios son apoyados por la Contraloría General del Estado y por el Ministerio de Finanzas; la ingerencia de estas Instituciones en el Gobierno Municipal, es que éste cumpla con los fines para los que fue creado y marche coordinado e integrado a las obras de desarrollo que debe impulsar su propio Estado.

Diferentes Municipios Latinoamericanos son apoyados por el gobierno central pero siempre en una acción coordinada y solidaria de los tres niveles de poder, observándose de todo esto, que el gobierno de un pueblo no debe sectarizarse si la finalidad que se persigue es el bienestar de ese mismo pueblo.

(11) ESTUDIOS MUNICIPALES, La Acción Municipalista en Colombia - Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, Pág. 68

2.2.4. ANALISIS

Analizando en términos generales al Municipio Latinoamericano, tenemos que: Son considerados Entes autónomos con capacidad para administrar sus propios recursos y decidir el uso de ellos, capaces de disponer de su régimen fiscal y facultados para extender sus relaciones con otros Entes de Derecho Público para el logro de los fines que persigue que no es mas que el bienestar de su comunidad.

Su autonomía la manifiestan en forma directa, situación que les permite lograr su desarrollo que, aunque existen municipios como los de Guatemala, Colombia, Ecuador, Venezuela y algunos otros de Latinoamérica, que en su mayoría son apoyados por los Poderes Centrales en el aspecto técnico, financiero y administrativo, también son dejados en libertad para ejercer su autonomía de gobierno; política que nuestro Gobierno Mexicano debe aplicar para el desarrollo de los municipios ya que éstos en razón de ser los gobiernos más inmediatos al pueblo, son los que mejor conocen de sus necesidades y que, cuando esto suceda, México alcanzará su pleno desarrollo.

CAPITULO III MARCO JURIDICO DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA MUNICIPAL

3.1. CONCEPTO DE MUNICIPIO

3.1.1. Definición Etimológica y Gramatical

Grecia fue la cuna de nuestras actuales Instituciones Políticas, debido a que es ahí donde la sociedad se organiza en pequeñas comunidades que la propia historia le adjudicó el nombre de DEMOS, pueblos pequeños cuyo gobierno fue el KRATOS, de donde se cree surge la palabra DEMOCRACIA.

Estos pueblos organizados habían adquirido derechos civiles y políticos; algunos historiadores les llamaron DEMOS o MUNICIPIOS sin embargo, aún no se define el concepto de MUNICIPIO porque la esencia de lo que es el DEMOS O MUNICIPIO, se refiere a una asociación de vecindad.

En Roma, dentro de la práctica de su sistema de Gobierno Municipal se encuentra la palabra MUNUS que significó PRESTACION, vocablo que posteriormente se convierte en MUNIS que se interpretó como aquél que está obligado a dar prestaciones; y derivándose después en CUM MUNIS, cuyo significado es: Aquél que pertenece con otro a un determinado municipio, que participa en las cargas municipales o de los impuestos en la MUNERA. Todos estos vocablos con el tiempo se convirtieron en la palabra MUNICIPIO.

De la Lengua Latina surgieron vocablos que se referían a los

lazos de vecindad que unía a los pueblos organizados políticamente, entre éstos encontramos: MUNICEPS, PARTICEPS, MUNERE CAPPASENDO. Algunos autores aseguran que MANUS se complementa con el término INCIPIO que significó el inicio del ejercicio de un cargo, -formándose la palabra MUNICIPIUM que se interpretó como el desempeño de una función propia encauzada a la formación de una institución, surgiendo así el Municipio Romano como una fórmula política que equilibra la autonomía de gobierno de los pueblos con las relaciones de dependencia frente a su propio Estado.

En Francia, el concepto de Municipio surge de COMMUNE, atribuido al conjunto de derechos consuetudinarios de una comunidad; -bajo la influencia de la Lengua Latina le fue agregado el vocablo IURA, transformándose en IURA COMMUNIA, considerada como el juramento que hacía la comunidad para asociarse sin el cual no podría existir el Municipio.

Independientemente del origen y significado que se le dió a la palabra municipio, éste siempre se refirió a la organización política y administrativa de una comunidad unida por lazos de vecindad.

3.1.2. CONCEPTO DOCTRINAL

La historia de la humanidad registra que desde siempre los -hombres se han unido para interrelacionarse y con ello satisfacer sus necesidades así, a través del tiempo se desarrollaron grandes

lazos de vecindad que unía a los pueblos organizados políticamente, entre éstos encontramos: MUNICEPS, PARTICEPS, MUNERE CAPPASENDO. Algunos autores aseguran que MANUS se complementa con el término INCIPIO que significó el inicio del ejercicio de un cargo, -formándose la palabra MUNICIPIUM que se interpretó como el desempeño de una función propia encauzada a la formación de una institución, surgiendo así el Municipio Romano como una fórmula política que equilibra la autonomía de gobierno de los pueblos con las relaciones de dependencia frente a su propio Estado.

En Francia, el concepto de Municipio surge de COMMUNE, atribuido al conjunto de derechos consuetudinarios de una comunidad; -bajo la influencia de la Lengua Latina le fue agregado el vocablo IURA, transformándose en IURA COMMUNIA, considerada como el juramento que hacía la comunidad para asociarse sin el cual no podría existir el Municipio.

Independientemente del origen y significado que se le dió a la palabra municipio, éste siempre se refirió a la organización política y administrativa de una comunidad unida por lazos de vecindad.

3.1.2. CONCEPTO DOCTRINAL

La historia de la humanidad registra que desde siempre los -hombres se han unido para interrelacionarse y con ello satisfacer sus necesidades así, a través del tiempo se desarrollaron grandes

culturas como por ejemplo las de Mesopotamia cuyo Rey Hammurabi - codificó los primeros lineamientos del Municipio, delimitando la propiedad privada, las relaciones domésticas y la administración de justicia.

En Grecia, el Municipio nace por la función desempeñada por este tipo de gobierno que se finca en los vínculos naturales de la agrupación social; en Roma, el término municipio se atribuyó a las ciudades que se regían por sus leyes y costumbres y que se interrelacionaban para protegerse mutuamente y desarrollarse como comunidad.

Los estudiosos del Municipio, para definirlo, toman como base los elementos que lo conforman, de esta manera, Robles Martínez citando a Martignac nos dice: " El Municipio es la reunión de varios individuos o familias ligadas entre sí por el vínculo de muchos siglos o de hábitos no interrumpidos, de propiedades comunes, de cargas solidarias y de todo lo que contribuye a formar una sociedad natural. (12)

Algunos otros dicen del Municipio, que las familias se agrupan de manera natural en una región por el atractivo que presenta que en este caso se refieren a que el lugar es propicio para la -

(12) ROBLES MARTINEZ, Reynaldo. El Municipio, Prólogo de Carlos-F. Quintana Roldán, Editorial Porrúa, S.A., México 1987, citando a Martignac y éste citado por Colín Mario en su obra-El Municipio Libre, Pág. 65

agricultura, la ganadería, la pesca; Etc., que por las necesidades de tráfico o de defensa forman una colectividad.

Otros autores aseguran que el Municipio es un núcleo social que se determina o define por las necesidades de la vecindad, es decir, de convivir entre ellos como vecinos; e incluso le atribuyen un origen divino partiendo esta tesis de que una comunidad es la única asociación natural, que por donde quiera que hay hombres reunidos se forma la comunidad.

Reynaldo Pola, define al Municipio tomando en cuenta su Territorio que es una fracción del propio Estado o Territorio al que pertenece y que le atribuyen un carácter oficial, que numerosas familias obedecen las mismas leyes y están sujetas a la acción administrativa de un Ayuntamiento.

Otros conceptos doctrinales definen al Municipio tomando como base la necesidad del hombre en agruparse, así la Escuela Sociológica o Iusnaturalista, considera que el hombre no puede permanecer aislado y en consecuencia se agrupa para ser fuerte y poder transformar el espacio en donde se asienta, que el Municipio es por tal razón una institución de derecho natural, que es creado por las mismas exigencias de la vida humana y colocado entre la familia y el propio Estado; porque cuando el hombre agrupado en familias en determinado territorio ligado al Estado por cuestiones de orden, éste se obliga a reconocerlas y apoyarlas para que se desarrollen y progresen, manifestándose con esto lo que en

doctrina se llama autonomía en la libertad municipal.

Un concepto actual del Municipio lo aporta Díez Manuel María que dice: " La doctrina sostiene que en la época moderna no goza de amplia autonomía que tuviera en las Ciudades-Estado de la antigüedad o las ciudades libres medievales, su radio de acción es -- más eficaz, pero su origen político y administrativo está supeditado a un organismo superior del cual es parte integrante." (13) ; concepto que se ajusta a nuestra realidad porque en efecto, nuestros actuales municipios solamente gozan de una autonomía aparente además de restringida.

De los conceptos doctrinales que se han expresado, se desprende que el Municipio fue la primera y más antigua organización político-social, como resultado lógico de la unión del hombre en familias, las que se expandieron por lazos de parentesco hasta -- formar grandes comunidades vecindadas en un territorio determinado para después instituir el Municipio con un gobierno propio pero subordinado al Estado por cuestiones de orden político, social y administrativo.

3.1.3. CONCEPTO LEGAL

El concepto legal del Municipio contempla los elementos que-

- (13) RENDON HUERTA BARRERA, Teresita. Derecho Municipal, Prólogo de Hector González Uribe, Editorial Porrúa, S.A., México --- 1985, citando a Díez Manuel María, Derecho Administrativo, - De-Palma, Buenos Aires, Pág. 15

lo forman como son: La Población, su Territorio, su Gobierno y la finalidad que persigue.

La Población, es el conglomerado humano organizado e identificado con un pasado histórico, con tradiciones e incluso con una misma religión; esta unión implica ayuda mutua y solidaridad y el amparo de un orden normativo que les permita la convivencia.

El Territorio, es la porción de terreno donde se asienta la población, es propio sin ser exclusivo porque se encuentra dentro de otro más grande que es el Estado. Detenta la facultad de organizar su población mediante el ordenamiento jurídico creado por él mismo, el cual se conoce como Bando Municipal.

El Gobierno Municipal emana de la Federación y del Estado al que pertenece, quedando subordinado a ambos, gozando de autonomía para organizarse y administrarse. A través de la elección popular se nombran a sus autoridades, tales son: El Presidente Municipal, el Síndico Procurador y los Regidores.

El Fin que persigue el Municipio, es el de preservar y fortalecer su institución, organizarse socialmente, satisfacer las necesidades de su población mediante la prestación de Servicios Públicos así como el de obtener su desarrollo y progreso.

La Constitución General de la República establece en su artículo 115, el concepto legal de Municipio que así expresa: " Los -

Estados adoptarán, para su régimen interior la forma de gobierno-Republicano, Representativo, Popular; teniendo como base de su organización territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado. 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 desempeñe las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos por el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio. I a VII. ... 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 de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias; facultades otorgadas al Municipio que el Centralismo le hizo perder, pero que a la postre, la propia Constitución estructura la organización municipal; sin embargo, nuestros municipios actuales

les han restringido esta libertad y autonomía por parte del Estado y de la Federación, olvidando que es el Municipio, el gobierno más inmediato al pueblo y que como tal conoce sus necesidades de manera directa por lo que es a éste a quien corresponde proveerlo de servicios y el Estado y la Federación deben apoyar al Municipio para que cumpla con sus fines que la Constitución le ha asignado.

3.2. CONSTITUCIONALIDAD DEL MUNICIPIO

3.2.1. EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

El Artículo 115 Constitucional es el producto de constantes luchas que iniciaron con la institución del Primer Ayuntamiento en la Villa Rica de la Veracruz por Hernán Cortés hasta su regulación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el año de 1917, y aún más con las Reformas y Adiciones con que se encuadra en la actualidad.

En el citado artículo se expresan las atribuciones y facultades otorgadas al Municipio como la de elegir popularmente a través del ejercicio del sufragio a su Ayuntamiento; las obligaciones y sus derechos, la libertad para administrar y aprovechar sus recursos, para regular las relaciones de su población entre éste y las demás Entidades Federativas; mediante Circulares, Reglamentos y demás disposiciones de carácter administrativo.

La prestación de los servicios públicos se adecúa a las necesidades de la población y los recursos con que cuenta el Municipio; cobra contribuciones y las administra aplicándolas en la conservación y mantenimiento de estos servicios; la capacidad económica la obtiene a través de la explotación de sus recursos naturales y la percepción de sus ingresos, los que administra de acuerdo a lo que dispone la Fracción IV del artículo 115 Constitucional, estos ingresos los obtiene por los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones del Gobierno Federal, e impuestos extraordinarios.

Asimismo, el artículo en comento, otorga la facultad al Municipio para celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de las funciones que se relacionan con la administración de las contribuciones, y es precisamente aquí en donde el Estado regta al Municipio libertad y autonomía en la administración de su Hacienda Municipal ya que los gobiernos estatales amparados bajo esta disposición convierten al Municipio en un gobierno dependiente de éstos.

En consecuencia, el artículo 115 Constitucional expresa las bases en las cuales el Municipio justifica su existencia, determinándose como base de la división territorial y organización política y administrativa de Los Estados, con personalidad jurídica y sustentado en el derecho como elemento de cohesión social que además de regular la existencia jurídica del Municipio, coordina y organiza las relaciones de su población con él mismo y con la del

propio Estado.

Así también, en el citado artículo, se encuentran contenidos aspectos referentes a la ciudadanía, delimita la responsabilidad de los servidores públicos, las relaciones de trabajo y de previsión social; le otorga facultades en materia de educación así como la de contraer obligaciones o empréstitos regulados por el artículo 117 Fracción VIII del ordenamiento legal en comento.

En resumen, el marco jurídico de la Administración Pública - Municipal lo constituye lo dispuesto por el artículo 115 de la -- Constitución General de la República, integrado además por las le yes Federales, Estatales, Leyes Orgánicas Municipales, Reglame - tos, Oficios, Circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general, incluyendo el Bando de Policía y Buen Gobierno.

3.2.2. LAS CONSTITUCIONES LOCALES

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la forma de gobierno que adopta el pue blo mexicano, constituyéndose en una República Representativa, De mocrática y Federal, compuesto por Estados Libres y Soberanos en - su régimen interior, pero unidos en una Federación. Por su parte, el artículo 115 de dicho ordenamiento legal, establece que los Eg tados se regirán por un gobierno Republicano, Representativo y Po pular, teniendo como base de su división territorial y de su orga

nización política y administrativa al Municipio Libre.

Cada Entidad Federativa cuenta con su propia Constitución Política, sin embargo, sus normas se adecúan a las características y condiciones económicas, sociales, culturales y políticas que se presentan en cada Estado; en tal virtud, todas las Reformas que se han hecho y que incluso se seguirán haciendo a la Carta Magna, han sido proyectadas y lo serán a las Constituciones Locales, mismas que se ajustan a través de sus propias Legislaturas a lo establecido por la Suprema Ley, es decir, a la Constitución General de la República.

Existen otras disposiciones estatales emanadas de las Constituciones Locales las cuales tienen aplicación y vigencia dentro de su Territorio tales como: Leyes Orgánicas Municipales, Ley de Hacienda Municipal, Ley de Ingresos Municipales, del Catastro, -- del Estado y Municipios, de Patrimonio Estatal y Municipal; y la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal entre otras.

3.2.3. LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

Se mencionó anteriormente que las Constituciones Locales se aplican en el Territorio del Estado, emanando de éstas la Ley Orgánica Municipal la cual se constituye en el instrumento jurídico de más relevancia para la existencia del Municipio.

Las Legislaturas de los Estados toman como esquema para la e

laboración de sus Constituciones Locales y a su vez las Leyes Orgánicas Municipales así como en todo lo que se refiera al Municipio al artículo 115 de la Constitución General de la República, - procurando en todo momento que esta Institución, el Municipio, no invada la esfera de actuación del gobierno Federal, ni del gobierno Estatal en materia hacendaria, prestación de servicios públicos, Etc., con el sólo propósito de que el Municipio ejercite libremente y con la autonomía concedida Constitucionalmente la administración de sus recursos y la elección de sus autoridades.

El contenido de las Leyes Orgánicas Municipales se resume a lo siguiente: La organización territorial del Municipio, sus límites, su población, la integración de los Ayuntamientos, la supresión y supervisión de los mismos, sus facultades, sus obligaciones y derechos; los organismos que apoyan al Municipio como las autoridades auxiliares, los Concejos de Colaboración Municipal, - los Comités de Colonos; sobre su hacienda, sus dependencias, los servidores públicos y los actos administrativos; sobre el Patrimonio Municipal, los Bienes Municipales, sobre el uso de éstos y su reglamentación; sobre la Reglamentación Municipal o facultad reglamentaria, el Bando de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos, -- Circulares y demás disposiciones administrativas; respecto del desarrollo municipal, económico, social y urbano, la participación de la ciudadanía en los programas de desarrollo del Municipio; de los servicios públicos, sobre la forma de prestarlos, de las Dependencias encargadas de hacerlo; de las Obras Públicas y Privadas, de los contratos para Obras Públicas Municipales, del uso y

explotación de sus recursos, de las licencias y permisos de construcción para obras privadas; sobre la administración de justicia y jueces calificadores así como de los recursos administrativos; sobre el Registro Civil, del registro de actividades y profesiones de la ciudadanía, sobre el Servicio Militar Nacional, las responsabilidades de los servidores públicos respecto a las sanciones, del Trabajo y la Previsión Social; de la participación estatal y de los demás Municipios para la celebración de convenios, del apoyo, asesoría y participación del gobierno estatal en la vida del Municipio; y en general en todo lo relacionado con su régimen administrativo.

En la elaboración de cada Ley Orgánica Municipal, las Legislaturas toman en cuenta las condiciones económicas, sociales, políticas, geográficas y culturales que existen en cada Entidad Federativa, adecuándose a cada una de ellas, con la finalidad de -- que a través de esta Ley, el Municipio logre un buen funcionamiento en su administración y obtener a corto plazo su desarrollo.

3.2.4. LAS REFORMAS MUNICIPALES

El Artículo 115 Constitucional, ha sufrido en su texto inicial una serie de Reformas tendientes a reforzarlo y otorgarle -- verdaderamente libertad y autonomía que el Municipio requiere, para ésto, se hace la siguiente remembranza de las Reformas:

El 20 de agosto de 1928, el Diario Oficial de la Federación,

publicó la primera Reforma al artículo 115 Constitucional, modificando el número de representantes en las Legislaturas Locales, -- que originalmente era proporcional a los habitantes de cada Estado y en tal caso no serían menos de 15 Diputados; la Reforma estableció que la cantidad de Diputados seguiría siendo proporcional al número de habitantes de cada Estado pero en un mínimo de 7 --- cuando la población no rebasa los 400,000 habitantes; 9 Diputados cuando la población exceda de 400,000, pero no rebasa los 800,000 habitantes y 11 cuando se rebasa los 800,000 habitantes.

La Segunda Reforma se publicó en el Diario Oficial el 29 de abril de 1933, estableciéndose la no reelección absoluta para los diputados locales y ayuntamientos, los cuales podrían volver a -- ser reelectos pasando el período inmediato.

La Tercera Reforma, publicada el 8 de enero de 1943 en el -- Diario Oficial, modificó lo expresado en la Fracción III del texto original que disponía que los gobernadores de los Estados no -- podrían durar en su cargo más de 4 años, estableciéndose que en -- lo sucesivo la duración de cargo de un gobernador estatal no excedería de 6 años.

El 12 de febrero de 1947, se publicó la Cuarta Reforma en -- donde se otorgó Constitucionalmente a la mujer el derecho al su -- fragio en las elecciones municipales en igualdad de condiciones -- que los varones.

La Quinta Reforma de fecha 17 de octubre de 1953, suprime el texto de la Reforma anterior al artículo citado, y se inserta en el artículo 34 de la propia Constitución, la cual a la letra dice: " Artículo 34.- Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además los siguientes requisitos: I.- Haber cumplido 18 años, y II.- Tener un modo honesto de vivir."

La Sexta Reforma de fecha 6 de febrero de 1976 (Diario Oficial de la Federación), adicionó al artículo 115 Constitucional en relación al Párrafo Tercero del artículo 27 del mismo ordenamiento legal relativo a la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

La Séptima Reforma (6 de diciembre de 1977) publicada en el Diario Oficial, adicionó el artículo en comento, introduciendo el sistema de minoría en la elección de diputados locales y el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300,000 o más habitantes.

La Octava Reforma de fecha 3 de febrero de 1983, modificó el artículo 115 Constitucional, dividiéndolo en 10 Fracciones, correspondiendo los primeros siete a la estructura municipal, 2 para los Municipios y los Estados y una relativa a cuestiones de los Estados.

El fin perseguido con todas estas Reformas fue otorgarle al Municipio las facultades, derechos y obligaciones para convertirlo en el verdadero promotor de desarrollo económico, político, social y cultural del país.

Por la posición constitucional del Municipio, se le considera como la instancia de gobierno más propia y adecuada para promover e impulsar el desarrollo del país en que vivimos.

México ha vivido durante muchos años el centralismo económico, político, social y administrativo y, las Reformas al artículo 115 Constitucional han tenido como objeto el de descentralizar facultades, otorgándoselas a los ayuntamientos y dotándolos de personalidad jurídica, para crear cuerpos colegiados y deliberantes-capaces de regir la vida municipal, pero siempre observando la jerarquía federativa y estatal a la que pertenece como Municipio; rodeándose de disposiciones como el Bando de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos, Circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general.

La Autonomía Municipal se manifiesta en tres renglones: Política, Financiera y Administrativa. La Autonomía Política se encuentra garantizada por el primer Párrafo y la Fracción I del artículo 115 de la Constitución General de la República, en donde se expresa la forma de gobierno de los Estados, estableciendo al Municipio Libre como base de su División Territorial y de la Organización Política y Administrativa, además de la facultad municipi-

pal para elegir popular y directamente a su ayuntamiento sin que entre éste y el gobierno estatal exista alguna autoridad intermedia. Asimismo, se determinaron las condiciones de elegibilidad de sus autoridades y la forma de declarar la desaparición, suspensión o revocación de un ayuntamiento o de sus integrantes.

La Autonomía Financiera se manifiesta en la facultad del Municipio para administrar su hacienda, la cual se forma de los rendimientos o productos de los bienes que le pertenecen, las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor; las que se deriven de la propiedad inmobiliaria, sus fraccionamientos, división, consolidación, traslado, mejoría y cambio de valor de los inmuebles, además de las participaciones federales y las que se obtengan por la prestación de los servicios públicos.

No obstante, que se le ha concedido al Municipio la facultad de administrar su hacienda, existen municipios rurales incapaces de solventar la prestación de servicios públicos por la carencia de recursos, es por ésto, que el artículo en cita establece la posibilidad de celebrar convenios con el Estado o la Federación, para que éstos financien los servicios públicos requeridos por la población.

Otra forma de manifestarse la autonomía municipal, es que los ayuntamientos aprueban los presupuestos de egresos en base a sus ingresos disponibles.

La Autonomía Administrativa se manifiesta en la personalidad jurídica con que inviste al Municipio, y la capacidad para manejar su patrimonio, sus ayuntamientos crean al efecto, disposiciones administrativas de observancia general dentro de su jurisdicción.

Es a través de esta Autonomía Administrativa que el Municipio presta sus servicios públicos, aún cuando la mayoría de los municipios son incapaces de asumir dicha facultad, por la carencia de recursos económicos y humanos, teniendo que coordinarse con otros municipios o con el propio Estado. Esta situación convierte al Municipio en dependiente de otros y le resta autonomía.

Otra facultad del Municipio, la constituye el de formular planes de desarrollo urbano, regular la tenencia de la tierra, de las zonas de asentamientos humanos, reservas ecológicas, la creación y administración de reservas territoriales, de la utilización del suelo, Etc., todo esto dentro de su propia jurisdicción, pero es obvio que también en este rubro, la insuficiencia de personal y apoyo técnico debilita al Municipio y le impide cumplir con estas funciones.

En lo relativo al Derecho Laboral, el artículo en cuestión y sus Reformas, regularon las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores facultando a las Legislaturas Locales para expedir Leyes en esta materia tomando como base de las mismas, el contenido del artículo 123 Constitucional.

De todo lo anteriormente manifestado, se desprende que la -- Autonomía Municipal en sus tres aspectos se encuentra garantizada por el artículo 115 Constitucional y sus Reformas, sin embargo, -- la realidad establece que si el Municipio es una comunidad social que posee un territorio propio, con facultades políticas, jurídicas y administrativas para que pueda cumplir con la tarea que se le impuso Constitucionalmente, entonces, esta comunidad es la única que en forma organizada y con la participación activa, puede -- producir el desarrollo económico, político, social y cultural del Municipio, elevando así el nivel de vida de los habitantes de México, pero, consideramos que esta libertad y autonomía, jamás se manifestará aunque esté expresada en la Constitución General de -- la República, porque el Municipio aún con las disposiciones normativas que expide como son el Bando de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos, Circulares, y demás; depende totalmente del marco jurídico-normativo que le impone el Gobierno Federal y el gobierno Estatal, impidiéndole ejercitar libre y autónomamente su calidad de Municipio. De esta manera, los Presidentes Municipales seguirán -- subordinados al Gobernador del Estado y éste a su vez al Presidente de la República, estableciéndose una falacia al decir que el -- Municipio Mexicano se sustenta dentro del ejercicio democrático, -- puesto que la praxis política nos manifiesta y demuestra lo contrario.

CAPITULO IV ESTUDIO SOBRE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL**4.1. UN NUEVO ESTILO DE GOBIERNO Y ADMINISTRACION MUNICIPAL****4.1.1. Planeación Administrativa y Estructuración Municipal**

Se ha dejado establecido que la Libertad y Autonomía Municipal, está restringida por el propio Estado puesto que éste nombra a inspectores para vigilar la actividad de los gobiernos municipales, en tal virtud, consideramos pertinente sugerir mediante el presente estudio, se apliquen las medidas siguientes para crear un nuevo estilo de gobierno y administración municipal.

La palabra planeación nos sugiere:

Plan: Propósito, intención, proyecto de realizar algo, programa o detalle de una obra o empresa y del modo de llevarla a cabo.

Plan: Análisis del trabajo para un cierto tiempo, conjunto de disposiciones adoptadas para la ejecución de un proyecto, conjunto de medidas gubernamentales tomadas para organizar y dirigir la actividad económica.

Planear: Organizar, hacer o forjar planes.

de los anteriores conceptos se concluye lo siguiente:

PRIMERO.- El Municipio debe planear sus actividades encamina

das a prestar los servicios públicos y así elevar el nivel de vida de su comunidad.

SEGUNDO.- Los planes deben ajustarse a la realidad de cada municipio, es decir, debe tomar en cuenta los recursos económicos así como los humanos y técnicos con que cuenta.

TERCERO.- Los planes deben ser congruentes a las necesidades de la comunidad, tomando en consideración la situación geográfica en que se encuentra ubicado el Municipio y;

CUARTO.- Que en estos planes se logre la materialización positiva de los objetivos, en cada período de gobierno municipal.

El Municipio como forma de gobierno, es el único que se encuentra en contacto inmediato al gobernado, en consecuencia, es el único que conoce y sabe de las carencias de servicios públicos que padecen sus comunidades, por lo que debe planear la administración de sus bienes de tal manera que existan aprovechamientos, y para llevar a cabo lo sugerido, solicitamos se tome en cuenta lo siguiente:

1.- Una vez integrado el ayuntamiento, cada Regidor encargado de una area determinada de trabajo para la cual dicho servidor público carezca de los conocimientos sobre esa actividad, debe buscar asesoramiento a través de personas capacitadas en la rama encomendada.

2.- Este asesor debe captarse de entre la misma comunidad mediante un censo específico de profesionistas de la materia que se requiera, y una vez captado, solicitar su colaboración y participación ciudadana en horas libres de su trabajo cotidiano, creando en él conciencia de que su aportación será en beneficio de su comunidad.

3.- Para la captación de este elemento humano, el servidor-- público, es decir el Regidor, se apoyará de los Concejos de Colaboración Municipal así como de los Comités Municipales y Jefes de Manzana que en algunos municipios aún existen, por la sencilla razón de que estos organismos conocen mejor a la comunidad.

4.- Captado el asesor, se le instará a colaborar para la elaboración de Planes de Desarrollo sobre la materia encomendada, -- los que para su aprobación y ejecución deberán pasar por una situación semejante al Proceso Legislativo, es decir, dicho plan será propuesto por el Servidor Público llámese Regidor o Síndico -- Procurador titular del area respectiva ante el Cabildo, éste a su vez, lo discutirá y en su caso lo aprobará, para posteriormente -- ser sancionado por el Ejecutivo Municipal, es decir, por el Presidente Municipal, y una vez hecho ésto, se procederá a su promulgación y publicación mediante los medios de difusión con que cuente cada Municipio para el debido conocimiento a los gobernados.

5.- Que estos Planes de Desarrollo Municipal, se les fije un determinado plazo para podser considerarlo eficaz o ineficaz; ya-

que con esta medida se podría captar el grado de desarrollo y progreso del Municipio, además de permitir evaluar el trabajo desarrollado por las autoridades municipales en cada ejercicio de este nivel de gobierno.

Estas medidas que me permito sugerir así como su aplicabilidad, las considero necesarias e indispensables puesto que es la única manera para que el gobierno municipal proyecte una transparencia de conducta en sus actividades, y pueda ser posible que -- con ésto, surja la confianza entre el gobierno y el gobernado, no sólo en este nivel sino en los niveles de gobierno estatal y federal.

Para hablar de la estructuración municipal, me remito al significado del vocablo estructura:

Estructura: quiere decir orden y distribución de los elementos que forman un conjunto.

Estructurar: significa distribuir, ordenar las partes de una obra o de un cuerpo.

Las autoridades municipales se constituyen como ya he establecido, de un Presidente Municipal, Regidores, Síndicos, Organos Consultivos y autoridades auxiliares de la administración municipal; quines en forma ordenada y debidamente coordinados lograrán que se lleve a cabo una planeación administrativa con resultados-

positivos fortaleciendo en todos los renglones al Municipio, en -
tal virtud, las medidas propuestas permitirán que el Municipio --
cumpla con los fines que se propone.

Sabemos que la organización interna de la Administración Pú-
blica Municipal depende en mucho de la importancia económica y so-
cial del propio Municipio, de su densidad de población y de la ex-
tensión de su territorio; entonces, son las autoridades municipa-
les las únicas que están obligadas a lograr el objetivo del Muni-
cipio, pero para que esto suceda realmente, es necesario y casi -
diría indispensable, que dichas autoridades manifiesten un espíri-
tu de trabajo como verdaderos servidores públicos y será hasta en-
tonces cuando se materialice todo lo expresado en las Reformas --
Constitucionales en cuanto se refiere al Municipio; argumento que
refuerza el maestro Miguel Acosta Romero al decir: " Estructural-
mente los municipios tienen diversas ramas administrativas, en e-
llas encontramos, la tesorería municipal, y una serie de dependen-
cias o departamentos por materia o ramas, como son policía, trán-
sito y bomberos, mercados, rastros, agua potable, saneamiento, a-
lumbrado, parques y jardines, obras públicas Etcétera. Es muy va-
riable la administración municipal. En algunas ocasiones al fren-
te de cada una de las dependencias está un regidor o son adminis-
tradas directamente por el ayuntamiento." (14)

(14) ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General de Derecho Administra-
tivo, México, Gráfica Panamericana, 1973, Pág. 130

Considero que al tenor de las sugerencias que se han propuesto, se apliquen y se observen resultados los que seguramente serán positivos, porque con estas medidas, no solo las autoridades municipales trabajarán en beneficio de la comunidad, sino ésta -- tendrá acción participativa porque surgirá la confianza entre el gobernante y el gobernado en cada municipio, mas que nada por la transparencia de conducta en las actividades de la citada autoridad municipal, fortaleciendo probablemente el espíritu del ciudadano para aportar horas de trabajo como labor social, mejorando el aspecto físico, económico, social, político y cultural del Municipio y por consecuencia de México; y es hasta entonces, cuando se haga realidad lo que se pregona respecto de que el Municipio -- se ha convertido en el verdadero promotor del desarrollo económico, político y social del país.

4.1.2. ORGANIZACION DE SUS ELEMENTOS DE GOBIERNO

El Municipio como persona moral, requiere de órganos que legalmente lo representen para así tener la aptitud de manifestar -- su voluntad y con ello hacer posible la realización de sus fines -- en favor de su comunidad.

De acuerdo a nuestro sistema constitucional por el que nos -- regimos y lo que expresa el artículo 115 respecto del Municipio, -- el Ayuntamiento es el órgano supremo de la administración municipal, es un cuerpo colegiado popular y directamente, y por tal razón, le corresponde ejecutar las atribuciones inherentes y que co

responden conforme a nuestra Carta Magna al Municipio.

El ayuntamiento es un cuerpo colegiado con facultades de carácter consultivo además de decisión, celebra sus sesiones en forma periódica y sus resoluciones son llamadas de Cabildo.

El Presidente Municipal es el órgano ejecutivo, en tal razón ejecuta los acuerdos y determinaciones del Cabildo, lleva la administración del Municipio; además de las facultades y obligaciones que le son asignadas constitucionalmente.

El Síndico Municipal, es el auxiliar del ejecutivo, ostenta la representación jurídica del ayuntamiento, además de las funciones que realiza inherentes a la defensa y protección de los intereses municipales.

Los órganos consultivos son creados dentro de las Ordenanzas Municipales para auxiliar tanto al Presidente Municipal como a todo el ayuntamiento en general durante el desempeño de las funciones que le son propias.

Existen otras autoridades auxiliares las cuales actúan en sus propias jurisdicciones y que son conocidos como Delegados y Subdelegados de los ayuntamientos quienes tienen atribuciones de mantener el orden y la tranquilidad o seguridad de los vecinos del lugar en donde actúan; así como también en algunos municipios aún existen los jefes de sector o sección y jefes de manzana.

Por todo lo anterior, queda plenamente establecido que, cuando es constituido el Ayuntamiento en sesión de Cabildo, se convierte en órgano de decisión y ejecución con facultades para la creación del Bando Municipal, para crear normas de carácter general y Reglamentos Municipales; para contar con un marco jurídico que le permita realizar sus actividades y cumplir con sus fines; puede con éste, dividir su Territorio en Delegaciones, Subdelegaciones, Sectores y Manzanas; y materializa, en la medida de las atribuciones que le ha otorgado la Constitución mediante las Reformas Municipales, las funciones asignadas; sin embargo, considero oportuno mencionar, que aún con la debida organización de sus elementos de gobierno, jamás podrá ser autárquico por las razones que he señalado con anterioridad en el presente estudio.

4.1.3. EL MANEJO DE SUS RECURSOS

Es del conocimiento general, que muchos de nuestros municipios mantienen una situación económica demasiado precaria, situación que deriva de la conducta de los propios gobiernos estatales los cuales reducen sus ingresos; a esto, el maestro Ochoa Campos-Moises dice: " La enorme descompensación que existe en la percepción de los ingresos fiscales en los Estados Unidos Mexicanos, es la causa directa de la penuria municipal y ella es motivo de que, para la ejecución de obras y servicios indispensables, los municipios tengan que recurrir de continuo al auxilio de los Estados de la Federación, estableciéndose una dependencia económica tan nefasta como lo pudo ser la política." ⁽¹⁵⁾ ; por todo esto, muchos-

de los municipios mexicanos no pueden brindar a su comunidad los más elementales servicios públicos, tan es así, que el gobierno - Federal ha implementado un sistema de auxilio para la creación de obras materiales en dichos municipios, otorgándoles créditos para resolver sus problemas y así cumplir con sus fines; pero, ésto -- significa que sigue y seguirá dependiendo del Gobierno Federal o Estatal según sea el caso, sin tomar en cuenta que el Municipio - debe ser libre y autónomo para manejar sus propios recursos, y -- que, aquellos municipios que cuentan con recursos suficientes, se ven imposibilitados para poder explotarlos precisamente por la ca rencia de técnicos especializados así como por la falta de economía para su financiamiento, por tal razón, lo expresado en el artículo 115 de la Constitución General de la República, debe lle-- varse a la práctica para fortalecer el Municipio Mexicano y para que de esta manera evolucione y se desarrolle.

4.1.4. LA AUTONOMIA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL COMO HERRAMIENTA DE DESARROLLO

La autonomía que le es otorgada constitucionalmente al Municipio, debe ser interpretada en estricto sentido tal y como lo di ce la Real Academia de la Lengua, específicamente en el Diccionario Enciclopédico Argos Vergara en su Primera Edición, que dice: _

Autónomo: Que goza de autonomía

Autonomía: Facultad de gobernar por sus propios actos, condición del individuo o entidad que de nadie depende en ciertos conceptos, potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, - provincias, regiones u otras entidades, para regir intereses de - su vida interna mediante normas y órganos de gobierno propios.

Del anterior concepto se desprende que, el municipio tiene- un poder de dominio sobre su jurisdicción y que en base a este po der, debe gobernarse por sus propios actos, determinar y ejecutar sus decisiones que son los acuerdos de Cabildo y por lo tanto no- depender del Estado o de la Federación, y si bien es cierto que - al gobierno federal y al estatal no se les debe ignorar por estar el municipio inmerso dentro del mismo territorio de la República- Mexicana además de ser un país federado, también es cierto que és tos niveles de gobierno deben respetar lo que constitucionalmente se le ha otorgado al municipio y que es precisamente ser libre y- autónomo, entonces, el gobierno estatal y el federal deben funcio nar con respecto al municipio como revisores y coadyuvantes de és te para ir captando su propio desarrollo.

Al comentar en este estudio sobre las Reformas Municipales y la finalidad que persiguieron, dejé asentado lo que expresan cada una de ellas, y que la Reforma de 1983 se refiere a la autonomía- del municipio la cual debe manifestarse en lo político, la cues - tión financiera y la administración de éste.

Como política debe entenderse aquella " Rama del derecho que

estudia la organización jurídico-política del Estado, la realidad en que se mueven las instituciones políticas y el Derecho Constitucional "; además, es: " Orientación o directrices que rigen la actuación de una persona o entidad en determinados asuntos o circunstancias."

La anterior definición del concepto de política, nos da la idea de que al Municipio se le debe dejar en absoluta libertad para que realice sus actividades en los asuntos de su gobierno y el Estado, entendido éste como los demás niveles de gobierno, deben situarse con respecto al Municipio, como orientador o director de las actividades de éste, y es más, deben apoyarlo cuando así se requiera, pero jamás subordinarlo como en la práctica se lleva a cabo.

Con respecto a la Autonomía Financiera Municipal, considero oportuno mencionar, que al Municipio se le debe dejar que actúe por sí sólo en lo que se refiere a la administración de sus bienes para formar su hacienda, tal como lo expresa la propia Constitución a través del artículo 115, puesto que es la única manera de poder captar y explotar sus recursos naturales y económicos -- que el Estado y la Federación le impiden, principalmente el Estado, que cuando los municipios carecen de capacidad técnica y económica, aprovecha en su beneficio lo que expresa la Fracción IV - Inciso a), Párrafo Segundo del artículo citado, obligándolo a celebrar convenios para que se haga cargo de algunas funciones relacionadas con la administración de dichas contribuciones, dejando-

a muchos de nuestros municipios maniatados para no gozar de sus propios recursos que les pueden prodigar economía y con ella lograr su desarrollo. Con esta situación que actualmente prevalece en los municipios, jamás éste, se convertirá en el promotor del desarrollo económico, político, social y cultural para beneficio de México, siendo en tal caso que todo lo que se pregona respecto del municipio es una mera utopía.

La Autonomía Administrativa del Municipio se debe manifestar tal y como se entiende el vocablo administración; así, la Real Academia de la Lengua nos dice: " El poder ejecutivo, toda actividad del Estado o de sus funcionarios aparte de la legislativa y judicial. Conjunto de órganos a través de los cuales se manifiesta esta actividad. La administración puede ser central, provincial (o departamental, de distrito, Etc.) o municipal."; en tal virtud, el municipio al contar con una personalidad jurídica, debe manejar su patrimonio conforme a la ley, es decir, que como persona jurídica de carácter público, es capaz de adquirir derechos y obligaciones en la esfera de derecho público así como en la de derecho privado, en esta razón, mediante su marco jurídico le es permitido administrar su propio patrimonio, así lo expresa la Fracción III inciso 1) del artículo 115 de la Constitución General de la República el cual dice: " 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: ... Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, -

así como su capacidad administrativa y financiera "; por lo que-- aún cuando al municipio se le deja la posibilidad de que cuando - está capacitado económicamente asume la responsabilidad de pres - tar servicios públicos, también es cierto, que los Estados de la - Federación han interpretado a su conveniencia lo expresado en la - Fracción Constitucional citada; entonces, aún con la Reforma cita da y analizada, los municipios seguirán supeditados a lo que les - ordenan las Legislaturas Locales, perdiendo la oportunidad de con - tar con una autonomía administrativa que les permita manejar sus - propios recursos, convirtiéndose en una autonomía de derecho mas - no de hecho.

De lo argumentado, considero que para que el municipio sea - realmente el promotor del desarrollo y aún más ser autárquico pa - ra beneficio de México, debe plantearse una nueva reforma en la - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la que - se exprese categóricamente la autonomía y libertad municipal de - facto, y que como renglones antes lo he sugerido, el Estado y la - Federación se conviertan en meros revisores y coadyuven al desa - rrollo integral del municipio, siendo esta facultad la más idonea herramienta de trabajo que le servirá al municipio para obtener - su desarrollo y mejorar el nivel de vida de su comunidad; una vez logrado ésto, tendremos un México fortalecido económica, política y socialmente, además de ser un país que puede contender en estos aspectos con los demás países del orbe.

4.1.5. LA DEFENSA DEL AYUNTAMIENTO ANTE LOS GOBIERNOS ESTATAL Y-FEDERAL PARA FORTALECER LA AUTONOMIA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL

Se ha dejado establecido que el Ayuntamiento es un cuerpo colegiado con facultades de carácter consultivo y de decisión, que celebra sesiones periódicas a las que llama reuniones de Cabildo, que es órgano supremo de la administración municipal; luego entonces, se entiende que el Municipio es la autoridad más inmediata - al gobernado, es por esta razón, que conoce las más apremiantes - necesidades y carencias del pueblo en lo que se refiere a servi - cios públicos y que todo ésto se expresa en la Carta Suprema; pero por la restricción a que está sometido, se convierte solamente en utopía, razón suficiente por la que se propone lo siguiente:

a).- Que por la personalidad moral que ostenta el Municipio - así como su capacidad para adquirir derechos y obligaciones, tanto en la esfera de Derecho Público como Privado, el Ayuntamiento - debe imponer su voluntad que la misma Constitución le asigna, defendiendo sus derechos para hacerlos valer como Supremo Gobierno - del Municipio.

b).- Para lograr el objetivo propuesto, se propone que se modifique el texto de la Fracción IV del Artículo 115 Constitucio - nal, debiendo quedar como sigue: " Fracción IV.- Los Municipios - deberán administrar libremente su Hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de --

las contribuciones que por derecho le correspondan en virtud de su autonomía, además de los ingresos que las Legislaturas Locales establezcan a su favor"; asimismo, se propone que se derogue el texto actual del Segundo Párrafo del Inciso a), que expresa: "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."; propuesta de que se derogue en razón de que con esta disposición constitucional, los gobiernos de los Estados restringen al Municipio derechos y obligaciones que conforme a su autonomía le corresponden.

c).- Mediante las modificaciones y reformas que se proponen, se establezca categóricamente, que el Estado y la Federación se conviertan en revisores y directrices cuando sea necesario a favor del Municipio, coadyuvando con su desarrollo, por lo que para este efecto, el gobierno Federal y Estatal instituyan un organismo administrativo que realice un estudio sobre la carencia de recursos económicos, naturales y financieros de los diversos municipios de nuestro país para canalizar en ellos la coadyuvancia a -- que me refiero, la cual consistirá en apoyo técnico, financiero, y elementos humanos necesarios para promover el desarrollo de los municipios que lo requieran.

d).- Que cuando los municipios carezcan de medios técnicos y económicos, la Federación y el Estado se preocupen por apoyarlos para que logren dichos municipios el objetivo propuesto, fijado de antemano con los Planes de desarrollo a que he referido.

e).- Sobre las Reformas y Modificaciones propuestas a la --- Constitución, deben contemplar categóricamente que el Municipio - ejercite plenamente su autonomía en el aspecto administrativo, -- financiero y político, así como el de aprovechar los recursos con los que cuenta para fortalecer su hacienda, y cumplir con las o - bligaciones que por derecho le correspondan en cuanto a la admi - nistración de su gobierno.

f).- Cuando el Municipio carezca de material humano capacitado para la administración de su gobierno, el gobierno estatal o - en su caso el Federal, coadyuven a esta capacitación, por lo que se propone que dichos niveles de poder apoyen al Municipio para - la creación de un Centro de Capacitación de la Administración Pública Municipal con personal docente y administrativo capacitado- así como material académico suficiente para que se impartan cur - sos y así se preparen a las futuras autoridades municipales así - como a los jefes de los distintos Departamentos de la administra - ción pública municipal; en la inteligencia de que en un futuro no lejano el país contará con municipios que cumplan con su cometido tal y como la Constitución lo ha señalado.

De lo propuesto en el presente estudio, se pretende estable - cer que, Constitucionalmente el Municipio es la institución de go bierno encargado de organizar a la colectividad en sus aspectos - más inmediatos de convivencia, en tal virtud, es el único que debe y puede lograr que el nivel de vida de esta colectividad se a - creciente, pero para que esto se materialice, es necesario e in--

dispensable que desde el primer mandatario de la nación hasta el más modesto servidor público, trabaje con la tendencia de lograr la superación de México, razón por la que se propone lo anteriormente manifestado, sin que con ello se pretenda cambiar el sistema de gobierno que tiene nuestro país, sino solamente es la idea de buscar alternativas que permitan otorgar al Municipio la facultad constitucional para defender sus propios intereses ante los gobiernos Estatal y Federal como recurso para fortalecer su autonomía en la administración de su gobierno, y será hasta entonces, cuando verdaderamente se le reconozca al Municipio como el promotor del desarrollo económico, político, social y cultural de nuestro país.

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

PRIMERA.- El Municipio Mexicano, constitucionalmente es considerado libre y autónomo, con facultades para autogestionar la atención de las necesidades primordiales de sus gobernados. así se encuentra expresado en el artículo 115 de la Constitución General de la República, por lo que a este tenor, el Municipio debe ser el promotor de su propio desarrollo y en consecuencia debe repercutir en el desarrollo de México en todos sus órdenes.

SEGUNDA.- El Municipio tiene la característica de ser autónomo, territorial, política, administrativa y financieramente. Esto ha sido dado a entender por el Constituyente Originario y el Constituyente Permanente, sin embargo, la autonomía del Municipio es limitada y restringida por el Estado o por el Gobierno Federal al momento de que ésta es aplicada. Los diversos estudios que se han realizado respecto al Municipio, a sus características y a los elementos que lo forman, así como las Reformas Constitucionales -- que han sido hechas al artículo 115 de nuestra Constitución, las cuales se han dado con el único fin de fortalecer la autonomía municipal; no obstante lo anterior, hasta nuestros días el Municipio tiene un gobierno que no aplica sus propias decisiones sin previa autorización de los demás niveles de poder, es decir, del Estado y de la Federación.

TERCERA.- Como consecuencia de lo anterior, el presente trabajo realiza un estudio de la Administración Pública Municipal,--

con la finalidad de proponer que la autonomía del Municipio sea - una característica esencial de este nivel de gobierno cuya aplica- bilidad se convierta en una práctica constante, y que el Estado y la Federación sólo y únicamente coadyuven en la materialización - de esta autonomía; aclarando que ésta, no debe desvincularse de - la observancia general a los Preceptos Constitucionales que la re- gulan. El respeto que los gobiernos Federal y Estatal den a esta- autonomía y la capacidad del Municipio para aplicarla, darán como consecuencia que el Gobierno Municipal se constituya al fin en el verdadero promotor del desarrollo así como la unidad territorial, económica, política y financiera de México.

CUARTA.- En virtud de las constantes experiencias que se co- nocen respecto de la capacidad de los miembros de los ayuntamien- tos y funcionarios municipales, los cuales algunos carecen de la- preparación necesaria para desempeñar las funciones propias a su- cargo, además de la ineptitud para tomar decisiones que benefi -- cian a sus gobernados y no a ellos mismos, en este trabajo se pro- pone la creación a través de los gobiernos Estatales en su respec- tiva jurisdicción y desde luego con el apoyo del Gobierno Fede -- ral, de un Centro de Capacitación de la Administración Pública Mu- nicipal con personal docente y administrativo capacitado así como material académico suficiente para la impartición de cursos y cá- tedras a las futuras autoridades municipales e incluso se requisi- te la admisión cuando así sea necesario para los Municipios de ma- yor población, a personas con educación superior. Dentro de los - objetivos de estos Centros deberán estar, el de preparar a las --

personas que ya se encuentren ejerciendo algún cargo dentro del - gobierno municipal, o a los Funcionarios Municipales directamente en las areas en donde se encuentren desempeñando sus actividades- y en el conocimiento general de los aspectos que integran la Admi- nistración del Municipio. Lo anterior dará como consecuencia, que en lo futuro, las autoridades municipales estarán capacitadas pa- ra ejercer sus funciones y para tomar decisiones que tiendan en - todo momento a lograr los fines para los cuales fue creado el Mu- nicipio.

QUINTA.- Asimismo, se propone la implementación de Planes de Desarrollo Municipal a través de los cuales el Municipio logre ob- jetivizar su autonomía en todos los órdenes y sea así autosufi- - ciente en la prestación de servicios públicos para su comunidad.- Estos Planes, deberán resultar del consenso del ayuntamiento ins- talado a semejanza de un órgano colegiado y se harán del conoci- miento a la comunidad a través de los medios de difusión con los- que cuente el Municipio. La duración de estos Planes será tempo- ral para el efecto de que al final de cada ejercicio de gobierno- municipal, se verifiquen resultados y en caso de cumplirse los ob- jetivos previstos, puedan ser nuevamente puestos en práctica, mo- dificándolos o adicionándolos o en su defecto rechazándolos por - ser ineficaces. La participación de los gobernados en estos Pla- nes de Desarrollo Municipal los concientizará en la búsqueda de - un mejor Municipio además de que proyectará la transparencia de - la actuación de las autoridades municipales con la consiguiente - confianza hacia la Administración Municipal.

SEXTA.- Se propone que los Síndicos y Regidores que integran los ayuntamientos, para el eficaz cumplimiento de sus funciones, se preparen en el conocimiento de sus respectivas áreas de trabajo y se asesoren de personal capacitado que pertenezca al mismo Municipio, con el objeto de que éstos al estar familiarizados con el medio, conocen la problemática de su comunidad. Los Concejos de Colaboración Municipal, los jefes de manzana en algunos casos, constituyen una forma idónea para la capacitación de este tipo de personas; lo anterior motivará la participación activa de la población con el consabido interés de obtener la prestación de los servicios públicos elementales y necesarios para la convivencia social.

SEPTIMA.- En observancia a la Autonomía otorgada Constitucionalmente al Municipio, los Gobiernos, Estatales y Federal, deben de constituirse en directrices de los Gobiernos Municipales para que estos sean capaces de ser completamente independientes y en su defecto, dichos niveles de gobierno, coadyuvar con aquellos Municipios cuyo auxilio sea necesario para el logro de sus objetivos; este apoyo debe consistir en elementos materiales y humanos que les permita la explotación y el máximo aprovechamiento de sus recursos. Las Partidas Presupuestales que la Federación otorga a los Municipios podrían ser anuladas para aquellos que en razón -- del respeto a su Autonomía, les permita satisfacer de manera autónoma sus propias necesidades y si por otra parte, serle otorgados e incluso incrementados a aquellos Municipios que realmente lo necesiten. En este orden, se propone la creación de un Organig

mo Administrativo de carácter estatal que se proponga a realizar un estudio para que mediante estadística, determine que municipios carecen de recursos económicos, naturales y financieros, que en todo caso, éstos serían los candidatos para ser auxiliados por el Estado y por la Federación.

OCTAVA.- Dentro de las propuestas que contiene este trabajo, se encuentra la de que el Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales, reconozcan y respeten la libertad del Municipio para que éste administre libremente su hacienda, por lo que en tal virtud, debe modificarse la Fracción IV del artículo 115 Constitucional - la cual debe quedar expresada de la siguiente manera: " Los Municipios deberán administrar libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones que por derecho le correspondan en virtud de su autonomía, además de los ingresos que las Legislaturas Locales establezcan a su favor; asimismo, se propone la derogación de lo expresado en el Segundo Párrafo, del Inciso a), del artículo en comento, toda vez de que con esta disposición Constitucional, los gobiernos estatales se aprovechan en la mayoría de las veces a imponer a los municipios a que celebren convenios con el propio Estado para que éste se haga cargo de algunas funciones en la administración de contribuciones que por derecho le corresponde administrarlas el Municipio, restringiendo de esta manera - la autonomía que éste puede gozar en la administración de sus propios bienes, ingresos y contribuciones que le corresponden, razón fundada para la derogación que se propone.

NOVENA.- El Gobierno Municipal debe funcionar de manera absoluta y en franca independencia de los Gobiernos Estatales y del Gobierno Federal, los cuales al no tener contacto directo y cercano con los problemas y necesidades que aquejan a los gobernados, por consecuencia los desconocen, y sin embargo, el Gobierno Municipal, es quien tiene el contacto directo, el trato frecuente con su comunidad y por ende conoce de sus necesidades y de sus problemas, siendo en este caso, que es el único indicado para resolver y en todo caso satisfacer los requerimientos de su comunidad, por todo lo cual, propongo que se adicione una Fracción más al artículo 115 Constitucional, la que expresará lo siguiente: " El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados no limitarán las funciones de los ayuntamientos en la Administración Pública Municipal, siempre que ésta se ejerza dentro del marco legal dispuesto por esta Constitución, y sólo para el efecto de fomentar el desarrollo de su comunidad, en todo caso, dichos niveles de gobierno coadyuvarán mediante apoyos técnicos y financieros para lograr el objetivo fijado por el Municipio."

DECIMA.- Las observaciones, señalamientos, críticas e ideas-propuestas en este trabajo, tienen la finalidad de establecer que de acatarse literalmente lo expresado en el artículo 115 Constitucional, permitirá la existencia de un nuevo Municipio cuyas características principales sean la autonomía, la libertad y la independencia; objetivos que solamente se obtendrán mediante la Planeación Administrativa y Estructuración Municipal, de la organización de sus elementos de gobierno, del ordenado manejo de los re-

cursos con los que cuenta, del respeto a la autonomía de la Administración Pública Municipal como herramienta de desarrollo; y sobre todo, de la defensa del ayuntamiento como Gobierno del Municipio, ante el Estado y la Federación con el fin de fortalecer la autonomía en la administración de sus bienes; por lo que en opinión del suscrito, lo dispuesto por el artículo 115 Constitucional varias veces comentado en el presente trabajo, debe observarse literalmente en cuanto a los aspectos que benefician a los Municipios, deben hacerse las modificaciones propuestas, la adición a que me refiero así como la derogación planteada cuya disposición atenta contra la libertad municipal así como lo restringe en su autonomía en su perjuicio y como consecuencia en el perjuicio de su comunidad. Todo esto, es con el único fin de que el Municipio se convierta verdaderamente en el promotor de su propio desarrollo y por ende del desarrollo nacional, consolidándose como un nuevo estilo de gobierno que le permita la prestación de los servicios públicos indispensables a su comunidad cumpliendo de esta manera con el fin para lo cual fue creado constitucionalmente.

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

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, México, Gráfica Panamericana, 1973.

ALBI, Fernando. Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico - Aguilar Madrid 1955, citando a JELLINEK, (W): Verwaltungsrecht.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Sexta-Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1985.

DIEZ MANUEL, María. Derecho Administrativo, De-Palma, Buenos Aires, citado por Rendón Huerta Barrera, Teresita.

ENTRENA CUESTA, Rafael. Curso de Derecho Administrativo, Volumen-Primero, Editorial Tecnos, Madrid 1965.

FLORES GOMEZ, Fernando y CARBAJAL MORENO, Gustavo. Manual de Derecho Constitucional, Primera Edición, Editorial Porrúa, México --- 1976.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, México, Undécima Ed. Porrúa, 1966

GUMERSINDO DE Azcárate. Municipalismo y Regionalismo, Colección - Administración y Ciudadano, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1979.

HERRERA Y LASSO, Manuel. Estudios Políticos y Constitucionales, - recopilación de Raquel Herrera Lasso y Jaime del Arenal Fenochio; Miguel Angel Parra, Librero Editor, México 1986.

MOYA PALENCIA, Mario. Temas Constitucionales, México 1968.

MOYA PALENCIA, Mario. Temas Constitucionales, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1983.

MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano, Octava Edición - revisada y puesta al día, Editorial Pax-México.

OCHOA CAMPOS, Moises. La Reforma Municipal, Editorial Porrúa, --- S.A., Tercera Edición, ampliada y actualizada, México 1979.

OCHOA CAMPOS, Moises. El Municipio, Su Evolución Institucional, - Colección de Cultura Municipal, Publicaciones del Instituto de -- Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de Banobras, Primera Edición, México 1981.

PORRUA PEREZ, Francisco. Teoría del Estado, Octava Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1975.

POSADA, Adolfo. El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna, Editorial Madrid, España 1936.

RENDON HUERTA BARRERA, Teresita. Derecho Municipal, Prólogo de -- Hector González Uribe, Editorial Porrúa, S.A., México 1985.

ROBLES MARTINEZ, Reynaldo. El Municipio, Prólogo de Carlos F. --- Quintana Roldán, Editorial Porrúa, S.A., México 1987.

TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Vigésima - Edición Revisada y Aumentada, Editorial Porrúa, S.A., México 1984

TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Vigésima - Primera Edición Revisada y Aumentada, Editorial Porrúa, S.A., México 1985.

TOCQUEVILLE, Alexis. La Democracia en América, Fondo de Cultura - Económica, México 1973.

VENTURA SILVA, Sabino. Derecho Romano, Curso de Derecho Privado - Séptima Edición Corregida y Aumentada, Editorial Porrúa, S.A., México 1984.

OTRAS FUENTES CONSULTADAS

ESTUDIOS MUNICIPALES, citando a Washington Terán, investigador -- del Centro de Estudios de América Latina de Costa Rica, ponencia-presentada por el Seminario Internacional A-15 en Sta. Bárbara de Heredia, Costa Rica, del 6 al 12 de julio de 1986, Gobierno Municipal Autónomo de Ecuador.

ESTUDIOS MUNICIPALES, El Municipio en Guatemala, citando el artículo 96 del Estatuto Fundamental de Gobierno.

ESTUDIOS MUNICIPALES, El Municipio en Iberoamérica, El Municipio en Venezuela, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación.

ESTUDIOS MUNICIPALES, El Municipio en Venezuela, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación.

ESTUDIOS MUNICIPALES, La Acción Municipalista en Colombia, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación.

R E V I S T A S

Revista Cubana de Derecho, año XXX (Nueva Serie) Enero, Marzo - número 1.

Revista de Administración Pública No. 84, Septiembre-Diciembre --
año 1977, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

E N C I C L O P E D I A

ENCICLOPEDIA METODICA LAROUSE, en seis volúmenes, Ediciones La --
rouse, S.A., Séptima Edición, Tercera Reimpresión, 1983.

L E Y E S

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada,
Universidad Nacional Autónoma de México, Rectoría, Instituto de --
Investigaciones Jurídicas, México, 1985.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 82ava. Edi
ción, Editorial Porrúa, S.A., México 1987.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1990, Di--
rección General de Gobierno, Diario Oficial de la Federación.