

283
289



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
" ACATLAN "

' IMPORTANCIA DEL MUNICIPIO EN LA
MODERNIZACION DE MEXICO Y FUNDAMENTO LEGAL "

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA:

ARTURO SOLIS SANGRADOR

ASESOR: LIC. ANTONIO SOLANO SANCHEZ GAVITO
SAN JUAN TOTOLTEPEC, EDO. DE MEXICO

1993

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.

"IMPORTANCIA DEL MUNICIPIO EN LA MODERNIZACION
DE MEXICO Y SU FUNDAMENTO LEGAL"

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO
DESARROLLO HISTORICO DEL MUNICIPIO

	PAG.
1.1.- ROMA.	5
1.2.- ESPAÑA.	11
1.3.- FRANCIA.	15
1.4.- CONCEPTO.	19

CAPITULO SEGUNDO
ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN MEXICO

2.1.- EL CALPULLI.	27
2.2.- SURGIMIENTO DEL PRIMER MUNICIPIO EN MEXICO.	33
2.3.- IMPORTANCIA JURIDICA DEL MUNICIPIO EN EL MEXICO INDEPENDIENTE.	39
2.4.- EVOLUCION DEL MUNICIPIO EN EL MEXICO CONTEMPORANEO.	49

CAPITULO TERCERO
EL MUNICIPIO A RAIZ DE LAS REFORMAS DE 1983
A LA CONSTITUCION FEDERAL

3.1.- CONSTITUCION DEL MUNICIPIO EN MEXICO.	56
3.2.- FACULTADES DEL MUNICIPIO DE ACUERDO AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.	58
3.2.1.- FRACCION I.	59
3.2.2.- FRACCION II.	66
3.2.3.- FRACCION III.	70
3.2.4.- FRACCION IV.	73
3.2.5.- FRACCION V.	78
3.2.6.- FRACCION VI.	81
3.2.7.- FRACCION VII.	83
3.2.8.- FRACCION VIII.	84
3.2.9.- FRACCION IX.	88
3.2.10.- FRACCION X.	89

CAPITULO CUARTO
ANALISIS COMPARATIVO DE LA REGLAMENTACION MUNICIPAL
DE LOS ESTADOS DE MEXICO, TLAXCALA Y OAXACA

4.1.- ESTADO DE MEXICO.	94
4.2.- ESTADO DE TLAXCALA.	101
4.3.- ESTADO DE OAXACA.	113
CONCLUSIONES.	126
BIBLIOGRAFIA.	129

INTRODUCCION

El Título de ésta Tesis "Importancia del Municipio en la Modernización de México y su fundamento legal", lleva en si la finalidad que se propone; en otras palabras, queremos hacer luz en el hecho - de que el Gobierno debe reconocer que la prosperidad de nuestra Nación debe ser el resultado del progreso de todas y cada una de las unidades de su organización política, es decir, de sus Municipios - en general y no de unos cuantos. Por lo anterior, es urgente que - el Congreso de la Unión con las facultades que le otorga el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establezca la uniformidad a través de la expedición de un Código Municipal Tipo o Modelo, que sea de aplicación en todos y cada uno de los Municipios que integran la República Mexicana.

Al efecto sería recomendable que dicho Código Municipal Tipo o Modelo estuviera constituido por tres Leyes Reglamentarias: a).- Sobre Planeación Municipal, reglas generales de urbanismo y colaboración para servicios locales; b).- Sobre patrimonio, hacienda, economía y crédito municipal; c).- Sobre el establecimiento de industrias y unidades económicas en los Municipios.

Para llegar a las anteriores propuestas, fue necesaria la elaboración de la presente investigación la cual se encuentra integrada en la siguiente forma:

En el Capítulo Primero, hacemos un estudio sobre el desarrollo histórico del Municipio; observamos que la institución del Municipio tiene su más honda raigambre en la civita romana de donde surge el concepto de ciudadanía, pasa por la conquista visigótica a España. Asimismo, analizamos la situación del Municipio en Francia.

Los antecedentes del Municipio en México, es el objeto de nuestra atención en el Capítulo Segundo. Cabe decir que, al Municipio se le ha querido encontrar antecedentes prehispánicos, como es el caso de los clanes aztecas, que eran grupos familiares organizados para la explotación de la tierra. Resalta la fundación del primer Municipio del continente el 22 de abril de 1519, fundación que lleva a cabo Hernán Cortés. Durante la etapa independiente, el Síndico del Ayuntamiento de la Ciudad de México, Francisco Primo de Verdad manifiesta que la soberanía de nuestro país volvía a recaer en el pueblo originario.

La Constitución de Cádiz de 1812 intentó recuperar el Municipio a través de la elección popular de las autoridades municipales y de su no reelección, aunque no lo logró.

El Siglo XIX conoció un Municipio muy débil política y administrativamente. Las Constituciones liberales y federales de 1824 y de 1857 no se ocuparon de él. Las Constituciones conservadoras y unitarias de 1836 y 1843 sí lo mencionaron e incluso la primera lo reglamentó.

Durante el porfirismo el Municipio realmente desapareció, que-

dando ahogado por los Jefes Políticos, los prefectos y los subprefectos. Finalmente, el Municipio Libre fue plasmado en nuestra Constitución Federal de 1917.

En el Capítulo Tercero, examinamos las reformas de febrero del año de 1983 al artículo 115 Constitucional; en este momento solamente nos concretaremos a señalar lo más importante de las reformas:

a).- Se uniforman en todo el país los procedimientos para la suspensión, desaparición o revocación de ayuntamientos; b).- Se dispone a la vez que, si alguno de los miembros del ayuntamiento deja de desempeñar el cargo, será sustituido por el suplente o se procederá de acuerdo a lo que disponga la Ley; c).- Se indican los servicios mínimos que los municipios deben prestar; d).- Se otorgan facultades legislativas a los ayuntamientos para expedir de acuerdo con las bases que establezcan las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno; e).- Se establece que los Estados y Municipios expedirán leyes, reglamentos y disposiciones administrativas en lo relativo al desarrollo urbano.

En el Capítulo Cuarto, último de nuestra investigación, hacemos un estudio comparativo de la Reglamentación Municipal de los Estados de México, Tlaxcala y Oaxaca. Reglamentación que indica el avance de adecuación legislativa y reglamentaria en función del nuevo artículo 115 de la Constitución Federal.

CAPITULO PRIMERO
DESARROLLO HISTORICO DEL MUNICIPIO

- 1.1.- ROMA
- 1.2.- ESPAÑA
- 1.3.- FRANCIA
- 1.4.- CONCEPTO

I.1.- ROMA

Generalmente cuando se habla del municipio histórico, la doctrina suele tomar en cuenta una doble tradición: la romana, que como sabemos, pasa a lo que hoy es España y, después de recibir las influencias de los visigodos y de los árabes, así como después de consolidarse por muchos siglos en suelo peninsular, se traslada a las colonias americanas como parte del método de conquista y colonización emprendido desde 1492; mientras que, por otro lado, se toma en cuenta la propia tradición aborígen de los pueblos colonizados del continente americano, no sólo porque dichos pueblos tenían ya a la llegada de los españoles una cierta organización estable y duradera, sino porque tales pueblos, en no pocos supuestos, según ocurre con el caso mexicano, han sobrevivido a la colonización y continúan manteniendo su propia organización o ésta, de alguna manera, ha sido también tomada en cuenta por parte del legislador, ya en la etapa del Estado Moderno, en cuantas ocasiones se ha ocupado de legislar en materia municipal. Una vez mencionado las palabras que consideramos eran necesarias, enseguida pasamos al desarrollo del presente inciso.

Estamos de acuerdo con la licenciada y maestra en Derecho Teresita Rendón Huerta Barrera, quien en su importante obra "Derecho Municipal" nos dice que, el pueblo romano ha sido el de mayor trascendencia e influencia en el desarrollo de la ciencia del derecho, afirma que de esta cultura provienen casi todas las instituciones jurídicas vigentes en el mundo occidental, y que hoy en día prevalecen -

la mayoría de esas instituciones como fueron concebidas, o con circunstancias y leves modificaciones. Escribe la autora en consulta que, es en Roma en donde por primera vez nos encontramos con la figura del Municipio como institución jurídica. (1)

En el Libro la "Reforma Municipal", obra del licenciado Moisés Ochoa Campos, al referirse a nuestra temática, escribe:

"Se ha dicho que, el origen de los ayuntamientos, se debió a la lucha que surgió entre los plebeyos y los patricios de la antigua Roma."(2)

Reafirma lo anterior, con las siguientes palabras:

"En efecto, de esta lucha surgieron primero los tribunos de la plebe, que fueron una especie de procuradores del pueblo. Después, los ediles plebeyos de la época de los cuestores, iniciaron las funciones municipales y luego, los ediles cules hablan de representar la existencia de los primeros ayuntamientos".(3)

Por su parte, el tratadista Sergio Francisco de la Garza, menciona:

"La historia del municipio se inicia en Roma, cuyo carácter im-

(1) RENDON HUERTA BARRERA, TERESITA. "Derecho Municipal". Editorial Porrúa, S.A. 1ª. Edición. México D.F., 1975. pág. 51.

(2) OCHOA CAMPOS, Moisés. "La reforma municipal". Editorial Porrúa, S.A., 3ª. Edición. México D.F., 1979. pág. 66.

(3) *Ibid.* pág. 66.

perial ha deslumbrado al grado de pasar por alto su aspecto municipal. Antes de Roma, la identidad del Estado y del municipio hacen que las comparaciones con las condiciones modernas -de las ciudades- sean más engañosas que útiles. Atenas parece haber carecido de la delicada -coordinación de autoridades que caracteriza -nuestro sistema moderno". (4)

No podíamos dejar de citar al eminente tratadista Adolfo Posada quien en su importante libro "El régimen municipal de la ciudad moderna", escribe:

"La municipalidad fue un tratamiento dado por Roma a ciertas de las ciudades sometidas por conquista, que aunque en situación de subordinación, conservaban una autonomía más o menos amplia. Las ciudades autónomas, puesto que Roma las incorporó otorgándoles en mayor o menor grado la ciudadanía romana y la libre organización administrativa constituyeron los municipios". (5)

Continúa con sus interesantes conceptos el autor en consulta:

"La primera lección que la historia municipal del imperio romano nos da es ésta: que la fuerza del poder romano aumentó incalculablemente gracias a la amplitud dejada a la libertad local; que 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 las municipalidades, la decadencia de la gran estructura imperial se consume rápida y fatalmente" (6)

[4] GARZA, Sergio Francisco de la. "El municipio". Editorial Jus. 1a. Edición. México D.F., 1947. pág. 36.

[5] POSADA, Adolfo. "El régimen municipal de la ciudad moderna". Editorial Reus. 4a. Edición. Madrid, España. 1936. pág. 40.

[6] Ibid. pág. 43.

Ahora bien, por lo que se refiere al concepto etimológico "municipio", veámos lo que nos dicen algunos importantes tratadistas:

La licenciada y maestra en derecho Teresita Rendón Huerta Barrera, nos dice:

"El término municipium deriva de munia capere que era el acto voluntario por el cual una comunidad de habitantes aceptaba las cargas de intē res público" [7]

La palabra municipium según las fuentes latinas presenta una triple significación. Equivale, en primer lugar, a población fortificada; en segundo lugar, al cargo de autoridad que se posea dentro de dicha población; y finalmente, equivale a los habitantes de las mismas poblaciones.

La primera equivalencia se justifica por la presencia del verbo munio, como parte del término municipium. Este verbo significa justamente fortificar, amurallar, de donde el sustantivo toponímico de municipium significará lugar amurallado o lugar fortificado.

Los romanos en su tendencia expansionista, se encontraron con los pueblos asentados, unas veces dentro de sus propias fortificaciones, a los que se les llamaría originalmente municipis, mientras que otras veces los encontraría asentados libremente en el campo, a

[7] RENDON HUERTA BARRERA, Teresita. ob. cit., pág. 55

los que también se les llamaría con los nombres de fundus y de -
ager.

Los diferentes términos, usados por las fuentes, han permitido suponer a la doctrina que, en el fondo, se trataría de diferentes clases de entidades político-sociales, diferentes en cuanto al grado de desarrollo alcanzado, así como al grado de organización interna que pudiera tener.

Según esta suposición, los Municipios, serían las entidades mejor organizadas internamente y de mayor desarrollo político-social, gracias a lo cual habrían podido seguir un proceso hacia las formas de urbanización o constitución de ciudades; mientras que, los fundus y ager, serían todavía entidades de carácter rural, con un menor grado de desarrollo económico y político. (8)

El uso de las voces de municipium y de municipes, aluden claramente al desempeño del cargo de autoridad. En efecto, en el término municipium, se encuentra la voz munus eris que significa cargo, oficio o autoridad. En la realidad nos encontramos con poblaciones de las cuales algunas se encuentran amuralladas y otras no lo están, de tal manera que expresamente aludimos a la existencia de determinadas autoridades, que están al frente de esas mismas poblaciones. De esta forma, no existe duda, que reciben el nombre de municipes, las personas que ejercen algún cargo de autoridad dentro del Municipio.

(8) Cfr. VAZQUEZ Paredes, Héctor. "El nuevo municipio mexicano". - Editorial SEP. 1a. Edición. México D.F., 1966. pág. 42.

Cuando las fuentes se refieren a otras clases de entidades o poblaciones, como por ejemplo el fundus o el ager; ciertamente se infiere que son entidades también organizadas, con autoridades propias y, tal vez leyes propias, que no siempre recibían un trato igualitario por parte del pueblo romano. ⁽⁹⁾

Para las mismas fuentes romanas, el término municipium equivale a habitantes, asentados dentro del lugar amurallado, cualquiera que fuese su calidad y condición o su estatus jurídico.

En resumen, el Municipio es, una población bien organizada, asentada en un territorio determinado, amurallado, que tiene autoridad estable y leyes igualmente determinadas y permanentes. En otras palabras, las fuentes romanas están empleando el término municipium, tanto para significar el lugar amurallado como para significar igualmente a la autoridad, cuanto para referirse a los habitantes de dicho lugar, abstracción hecha de cuál sea su condición jurídica y política.

Para aclarar lo mencionado, debemos decir que en los municipios, unos habitantes gozaban ya de la ciudadanía romana (privilegio que poco a poco fue otorgándose a todos los hombres libres del imperio), mientras que otros habitantes tenían el estatus de peregrinos. Tal es a grandes rasgos la situación del Municipio en Roma.

⁽⁹⁾ Cfr. VAZQUEZ Parcdes, Héctor. ob. cit., pág. 44.

1.2.- ESPAÑA

La mayoría de los autores españoles, que se ocupan de esta materia, coinciden en afirmar que los restos de la organización romana no sobrevivieron en la Península Ibérica a la ruina del reino visigótico, y que no son muchas las huellas que los árabes dejaron en este campo de lo municipal.

Dichos autores, y pensamos que en esto tienen razón, insisten en destacar los factores sociológicos que permitieron a los pueblos o comunidades ibéricas, afectadas o no por la cultura romana, visigoda o árabe, levantarse, organizarse y emprender con gran fuerza la lucha por la autoconsolidación política, que terminará con la expulsión de los árabes y la unificación de los reinos, bajo los Reyes Católicos.

Al referirse a los factores sociológicos, veámos lo que nos dicen algunos tratadistas:

Para el licenciado Moisés Ochoa Campos, entre estos factores sociológicos se mencionan a aquellos que produjeron, procediendo desde el interior del propio grupo, ciertas figuras o instituciones políticas al estilo del *conventus Publicus Vicinorus* (Asamblea Pública de Vecinos); al estilo del *concilium* o concejo; al estilo incluso

ve de la institución, posterior en el tiempo, del delito, nombre - éste ya muy cercano a nosotros, pero de idéntica significación a - las instituciones primeramente mencionadas.

El tratadista Oscar Méndez Cervantes en su obra "La restauración municipal en México", al respecto nos dice:

"La doctrina común coincide en señalar a la familia después al municipio y generalmente a la comarca, provincia o región, considerándolas como sociedades naturales". [10]

En suma, se sostiene que las poblaciones surgidas durante la conquista, la cual se desarrolla a lo largo de ocho siglos, tuvieron orígenes peculiares y propios; ya que en ocasiones las poblaciones y comunidades nacieron como una consecuencia de mandatos expresos del rey o de asentamientos formales que el Rey mandaba constituir, ya fuera como avanzadas sobre territorios ocupados. Poblaciones a las que el monarca favorecía otorgándoles regímenes jurídicos privilegiados, que las fuentes jurídicas denominaban Cartas Puebla o Cartas de Fundación y los llamados Fueros Municipales. ⁽¹¹⁾

No se puede negar que, la dominación árabe dejó huellas indelebles en la propia cultura peninsular ibérica y que la denominación de alcalde, por ejemplo, se mantendrá hasta nuestros días como

[10] MENDEZ Cervantes, Oscar. "La restauración municipal en México" Edición del Autor. 1a. Edición. México D.F., 1942. pág 40.

[11] Cfr. RENDON Huerta Barrera, Teresita. ob. cit., págs. 75-77.

inherente a la institución municipal.

Asimismo resulta claro que las autoridades e instituciones políticas de origen romano, aplicadas al ámbito municipal, como los magistrati (magistrados); los tribuni (tribunos); los aediles (ediles); los quaestores (cuestores); la curia u ordo decurionum (curia o el orden de los decuriones), etc., ya no figuran en la nomenclatura medieval española y que son sustituidos o que en lugar de aquellas instituciones, encontramos las de un concejo; del comes, del iudex, de alcaldes, de fieles o jurados (delegados del iudex); de justicias; de merinos; de concejos municipales o ayuntamientos y más adelante, ya en la edad moderna, los alcaldes corregidores; las universidades, que es el nombre que en Aragón se le da a los municipios o concejos.

De acuerdo a lo mencionado, todo parece indicar que nada queda ya del municipio del derecho romano. Pero, con todo, ahí está la debida fuerza racionalizadora de la terminología o del nombre del municipio, que la literatura y las fuentes recogerán para que sirva de denominador de toda esa compleja realidad sociológica y política y sea la base de la misma manera que lo fue para los romanos, de la organización administrativa y política del territorio peninsular ibérico.

En España, perdura el nombre y la idoneidad del término y, lo que será más importante, perdura su virtual eficacia para significar y reducir efectivamente a una rigurosa unidad el régimen diferente de poblaciones y comunidades también diferentes. Por lo tanto, el municipio fue una institución y la misma para todo el reino, entre otras razones porque la Ley, que lo reguló, fue una sola para todo el reino.

Recordemos, en efecto, como las Cortes de Cádiz de 1810-1813, -implantaron dicho principio de unidad.

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

ARTICULO 310.- Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no le tengan y en que convenga lo haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente". (12)

Cabe finalizar el presente inciso mencionando que, el municipio español, no es el municipio romano. Con todo, usando la misma voz, en un momento dado, se configura como una institución recia y firme, más o menos independiente y autónoma; más o menos sujeta a un centro, encajada dentro de una realidad superior que es el Estado, al que queda subordinado.

[12] TENA Ramírez, Felipe. "Leyes fundamentales de México 1808-1964" Editorial Porrúa, S.A., 2ª. Edición. México D.F., 1965. pág. 95.

1.3.- FRANCIA

Para tratar lo relativo al Municipio en Francia, estudiaremos - la obra de Moisés Ochoa Campos así como la de Luis Villar Borda intitulada "Democracia Municipal". Escribe el primer autor que, en el Siglo XVIII, Francia invade pacíficamente al mundo hispánico por medio de sus corrientes culturales y más tarde impone un imperialismo político. Esto ocurría en España en 1808 y se reflejó en la Nueva - España, en los años 1838 y 1862. (13)

En España y en sus colonias, causaron impacto los siguientes hechos:

- a).- El despotismo ilustrado;
- b).- La Revolución de 1789; y
- c).- Las instituciones napoleónicas.

Estas tres etapas, tuvieron enorme influencia en España y sus dominios hasta principios del Siglo XX.

Coinciden la mayoría de los tratadistas en mencionar que, el -- despotismo ilustrado, inició la invasión cultural de Francia en Europa y por consiguiente España no pudo sustraerse de dicha corriente. Se ha dicho que en materia de gobierno significa "todo para el pueblo pero sin el pueblo".

(13) Cfr. OCHOA Campos, Moisés. ob. cit., pág. 191.

El despotismo ilustrado se reflejó en España con la creación de las Intendencias y subdelegaciones. Los intendentes tenían jurisdicción en materia de justicia, policía, hacienda y guerra. Por lo que hace a los subdelegados suplieron a los corregidores y alcaldes mayores. Cabe citar las Ordenanzas de Intendentes de Carlos III, en el año de 1786, en la Nueva España las puso en práctica el Conde de Gálvez, por medio de ellas se dejó a los integrantes el control de los principales ramos y se restó facultades a los ayuntamientos.

La Revolución Francesa de 1789, generó enormes influencias en Europa y América sobre todo por medio de escritores políticos entre los cuales podemos citar a: Juan Jacobo Rousseau, Voltaire, D'Alambert, Galieni, etc., una consecuencia de la Revolución Francesa, en materia municipal, lo fue la Ley de 14 de diciembre de 1789, por medio de la cual, el municipio adquirió el carácter de cuarto poder; junto a los tres poderes clásicos de la doctrina de Montesquieu.⁽¹⁴⁾

Las Instituciones napoleónicas, posterior a la Revolución Francesa encontramos que el gobierno de Napoleón Bonaparte realizó una descentralización en torno a los prefectos, que como delegados a su vez del Poder Ejecutivo administraban los departamentos. De esta manera la concepción que se tuvo en Francia respecto al municipio, fue en el sentido de que, la institución municipal es un órgano administrativo descentralizado.

[14] Cfr. OCHSA Campos, Moisés. ob. cit., pág. 192.

Reafirmando lo señalado hasta este momento con respecto al municipio en Francia, es importante lo que escribe el doctor en Derecho y Ciencias Políticas, Luis Villar Borda. Al efecto nos dice que:

a).- El régimen municipal creado por el Constituyente a partir de 1789, puso en movimiento a todo el organismo social;

b).- Se termina con el sistema municipal anterior a la Revolución, con sus privilegios para los órdenes predominantes (el primero y segundo Estado) y se sustituye por municipalidades, cuyos miembros son elegidos por los ciudadanos activos reunidos en Asambleas en las respectivas villas, parroquias o comunidades;

c).- El Jefe del Cuerpo Municipal llevaba el nombre de alcalde;

d).- El alcalde era elegido directamente por el voto de los ciudadanos activos, quienes elegían además un procurador de la comunidad, representante de los ciudadanos ante la corporación municipal;

e).- La elección se hacía por dos años y las funciones de sus miembros eran honoríficas. (15)

Como podemos observar, estos principios, que no habrían de ser respetados mucho tiempo, están íntimamente vinculados con los que

(15) Cfn. VILLAR Borda, Luis. "Democracia Municipal". Editorial -- Instituto de Estudios de Administración Local. 1a. Edición. Madrid, España. 1984. págs. 62-64.

después habrían de ser, en gran medida, los de los países democráticos, o sea, aquellos que predicán el origen popular de los poderes públicos.

Con el Consulado se termina con la Revolución Francesa, y se regresa a la centralización, de esta manera se establece la dependencia de las municipalidades del poder central y en la Ley del 28 Pluvioso del año VIII, se prescribe que los consejeros municipales - sean designados por los prefectos, quienes a su vez son nombrados - por el primero cónsul, mientras que los alcaldes de las comunas de menos de cinco mil habitantes y los de mayor población los escoge - directamente el primer cónsul. Tal fue la situación del municipio - durante el régimen despótico de la administración bonapartista. (16)

Con el advenimiento de la Segunda República Francesa se restaura parcialmente la elección de los alcaldes. Situación que se repite en la Tercera República en el año de 1922, y hasta nuestros días.

Cabe decir que, las modalidades de la organización municipal en Francia se han venido modificando de acuerdo con las necesidades de la vida moderna y las exigencias del crecimiento urbano, que requiere un diferente tratamiento en consonancia con el tamaño de los municipios. Por lo que hace a la influencia francesa en los municipios mexicanos, el tema será tratado en el siguiente Capítulo.

[16] Cfr. VILLAR Borda, Luis. *ob. cit.*, págs. 64-65

1.4.- CONCEPTO

Es necesario reconocer que, siempre que intentamos elaborar una definición, nos enfrentamos a una tarea compleja y ardua; y a veces se peca de simplista y en ocasiones de excesivamente abundante; sin embargo, también es justo saber que, en cualquier ámbito del conocimiento es innegable la necesidad de una definición ya que su importancia radica en que constituye un punto de partida, en el cual se expresa y resume la tesis del autor respectivo. En base a lo anterior, enseguida nos referiremos a las definiciones que se han mencionado en relación con el municipio:

El Doctor Luis Villar en su Libro "Democracia Municipal", nos dice:

"El municipio es la manifestación más cercana del Poder del Estado, la que de manera más directa se ocupa de las necesidades del conglomerado social, es también cierto que no resulta fácil definirlo, por la multiplicidad de criterios que existen sobre la entidad local. Nuestra Constitución, como en general ocurre en los diversos ordenamientos jurídicos, se limita a reconocer su existencia como entidad territorial".[17]

[17] VILLAR Borda, Luis. ob. cit., pág. 195.

Indica el tratadista en consulta que, se ha seguido en esto -- al sistema francés, sistema en donde el municipio es considerado como una creación legal y de ninguna manera es considerado como una creación natural. En consecuencia el municipio es posterior al Estado y no anterior a él, como mencionan algunos tratadistas. (18)

Por su parte, el Doctor en Derecho, Juan Ugarte Cortes al referirse al tema, nos menciona:

"Existen dos grandes corrientes doctrinarias, - que se han formulado acerca del municipio, cuando a éste se le trata de definir; la corriente naturalista, que lo define justamente como una sociedad natural, espontánea, tal como se dice que nacen los Concejos del Derecho Histórico Español. Y la otra gran tradición, que ve en el municipio más que nada una creación expresa del Estado; algo positivo, racional; un elemento racionalizador de los intereses generales del Estado". (19)

A su vez, el tratadista y profesor universitario Moisés Ochoa - Campos en su obra "La reforma municipal", nos señala:

"Damos el nombre de municipio natural a la comunidad autárquica fincada en la vecindad antes de institucionalizar sus vínculos". (20).

Continuando con la obra del autor en consulta, leemos:

(18) Cfr. VILLAR Borda, Luis. ob. cit., pág. 195.

(19) UGARTE Cortés, Juan. "La reforma municipal". Editorial Porrúa, S.A., 1a. Edición. México D.F., 1985. pag. 38.

(20) OCHOA Campos, Moisés. ob. cit., pág. 24.

" Y hablamos del municipio político al referirnos a la comunidad domiciliaria en cuanto institucionaliza políticamente un régimen social".(21)

Menciona el Doctor Moisés Ochoa Campos que, al lado de estas definiciones existe la teoría del instinto social, que sostiene que, en el individuo, se presentó el instinto social con manifiesta tendencia a la asociación, ya que sólo agrupado, podía satisfacer sus necesidades.

Aristóteles ha sido reconocido como el representante clásico de la teoría del instinto social; para este filósofo griego, discípulo de Platón durante veinte años; de la familia -asociación natural- y de la aldea -colonia de la familia- se formó la polis caracterizada como una unión, en una comunidad que se basta a sí misma.(22)

Dice el Estagirita:

"Hay en todos los hombres por naturaleza, un instinto sociable; por eso, el que fundó la primera polis, fue el mayor de los benefactores".(23)

Todo parece indicar que, Aristóteles identificaba a la polis griega con la sociedad política: decía que toda ciudad es una agre---

(21) OCHOA Campos, Moisés. ob. cit., pág. 23.

(22) Cfr. ARISTOTELES. "La Política". Editorial Espasa-Calpe, S.A., 1ª. Edición. México D.F., 1978. pág. 23.

(23) ARISTOTELES. ob. cit., pág. 23.

ción; las agrupaciones se organizan con miras al bien, porque el hombre obra siempre con el fin de lograr lo que cree bueno. Si toda organización (agrupación) tiende al bien, la ciudad o sociedad política, que es la superior entre ellas y comprende a todas las otras, es de observar que tiende al bien en mayor grado que las demás, y - el mejor bien.⁽²⁴⁾

La licenciada y maestra en derecho Teresita Rendón Huerta Barrera, en su Libro "Derecho Municipal", indica que, en base a las diferentes hipótesis en relación al origen del municipio es como se van a dar sus definiciones. La autora señala los siguientes puntos para el estudio del origen del municipio:

a).- Origen natural del municipio;

b).- El municipio es producto de factores socio-económicos, - identificando en cierta manera el nacimiento del Estado con el del municipio;

c).- El municipio tiene su origen en la propia naturaleza humana, por una necesidad imanente y peculiar del hombre que consiste - en asociarse en núcleos concretos y reconocer en su seno una autoridad para lograr la unidad, el orden, la defensa de sus intereses y en general conseguir la cohesión y la fuerza necesaria en el logro de sus propios fines.

(24) Cár. ARISTOTELES. ob. cit., pág. 21.

d).- La postura formalista, que dice que el municipio es posterior al Estado, ya que éste es quien le da vida, quien le otorga su personalidad jurídica, patrimonio y competencia. (25)

No podemos dejar de mencionar que, el concepto "municipium" es de origen latino y presenta una triple significación:

a).- Equivale en primer lugar, a población fortificada; esta primera equivalencia se justifica por la presencia del verbo munio, como parte del término municipium. Este verbo significa justamente - fortificar, amurallar, de donde el sustantivo toponímico de municipium significará lugar amurallado o lugar fortificado;

b).- Equivale también al cargo de autoridad que se posee dentro de dicha población; en el uso de las voces municipium y de municipes, aluden claramente al desempeño del cargo de autoridad. Se observa también que en el término municipium, se encuentra la voz munus eris que significa cargo, oficio o autoridad. No hay duda, que reciben el nombre de municipes, quienes ejercen algún cargo de autoridad dentro del municipio; y

c).- Asimismo, equivale a los habitantes del municipio; el término municipium equivale a habitantes asentados dentro del lugar - amurallado, cualquiera que fuese su calidad y condición jurídica. (26)

(25) Cfr. RENDON Huerta Barrera, Teresita. ob. cit., págs. 19-21.

(26) Cfr. VAZQUEZ Paredes, Víctor. ob. cit., págs. 41-42.

Este último inciso se encuentra perfectamente documentado por - el siguiente texto:

"Municeps est, qui liber natus est in municipio; item qui ex alio genere hominum munus functus - est; municipes ergo sunt civis romani .."{27}

La traducción que nos hace el tratadista Héctor Vázquez Paredes, es la siguiente:

"Se llama municeps al hombre que ha nacido con la condición de libre en un municipio y también se llama municeps al hombre que, cualquiera que fuese su condición, hubiere desempeñado algún - cargo público; por tanto, los municipes son ciu dadanos romanos".{28}

En resumen, es sumamente difícil emitir juicios de valor acerca de las posiciones expuestas sobre el municipio; de lo cual cabe decir que, ambas difieren en sus bases de inicio o desarrollo, pues - los naturalistas nos hablan de un municipio informe, rudimentario, y los formalistas se refieren al municipio como una institución jurídica acabada cuyos elementos se fusionan armónicamente.

Nuestro particular punto de vista es en el sentido de que, tanto el municipio como el Estado, deben de haber llevado un largo pro

{27} VAZQUEZ Paredes, Héctor. ob. cit., pág. 45.

{28} Ibid. pág. 45.

ceso de evolución dentro del cual se fueron perfilando sus características y para lo cual al momento en que se da la fusión de Estado Gobierno, aparece de una manera inevitable la diferenciación de todos y cada uno de sus elementos y con ello, la inevitable delimitación de áreas de influencia.

Ahora bien, por lo que se relaciona al surgimiento natural del municipio y a pesar de los datos que han aportado eminentes sociólogos e historiadores, podemos decir que, de ninguna manera es posible determinar en que momento nace.

Consideramos al municipio como un organismo diverso y de condiciones desiguales, que ha venido evolucionando a lo largo de los siglos y que no puede estar sujeto a las mismas reglas, pues, podemos observar que a lo largo de la historia han existido municipios de carácter urbano y municipios eminentemente rurales.

En conclusión, si no podemos determinar con certeza el momento en que nace el municipio. Si podemos decir que, el municipio como una verdadera institución jurídica se concretó en Roma, por lo tanto es una creación soberana de esta importante civilización.

CAPITULO SEGUNDO
ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN MEXICO

- 2.1.- EL CALPULLI
- 2.2.- SURGIMIENTO DEL PRIMER MUNICIPIO EN MEXICO
- 2.3.- IMPORTANCIA JURIDICA DEL MUNICIPIO EN EL MEXICO INDEPENDIENTE
- 2.4.- EVOLUCION DEL MUNICIPIO EN EL MEXICO CONTEMPORANEO

2.1.- EL CALPULLI

La organización social y política de nuestros ancestros indígenas, antes de la llegada de los españoles, descansó en el clan y en la tribu. El Imperio Azteca era de hecho una Confederación de tribus, ya que México, Texcoco y Tlacopan, de ninguna manera eran capitales de tres reinos, sino asiento de tres tribus cuyos tecuhtlis asumían, más que funciones monárquicas, las de jefes militares electos por Concejos de jefes.

El ilustre investigador, historiador y arqueólogo mexicano Gonzalo Aguirre Beltrán, en su obra "Formas de gobierno indígena" menciona que:

"En todos aquellos lugares donde las circunstancias lo permitieron y propiciaron, la confederación de tribus fue la forma de agrupación más compleja ideada por indígenas mexicanos como patrón cultural para regir grandes contingentes humanos ligados, no sólo por una cultura básica igual, sino también por lazos de parentesco que los hacían descender de un mítico antepasado común". (29)

De acuerdo con la transcripción que precede, el clan devenía como la piedra angular de la organización tribal, pudiéndose decir en

(29) AGUIRRE Beltrán, Gonzalo. "Formas de gobierno indígena". Editorial Imprenta Universitaria. 1a. Edición. México D.F., 1953. página 21.

consecuencia que el clan totémico y las instituciones emanadas de su propia naturaleza se encuentran representados por un municipio primitivo o natural.

El Doctor en Derecho, Juan Ugarte Cortés nos ilustra con las siguientes palabras:

"Los autores patrios antes del municipio hablan de los calpullis equivalente a ciudad unas veces, a barrio otras veces; de los clanes, que se elevan por obra de la vida sedentaria a la categoría de municipio rural primitivo". (30)

Continuando con su intervención, nos dice:

"Esto por lo que se refiere a los aztecas; pero - otro tanto se supone que ocurrió entre los mayas, por ejemplo, y otras comunidades precortesianas, de manera que en el fondo el proceso sociológico será parecido al que se siguió en Grecia, en Roma, en España". (31)

Escribe la tratadista Teresita Rendón Huerta Barrera, que en base a la opinión de la mayoría de los estudiosos sobre nuestra temática, lo que para los europeos era el municipio entre los aztecas se conoció con el nombre de "calpulli", y que en este se cumplían las tareas equivalentes a las de los municipios en Europa. (32)

(30) UGARTE Cortés, Juan. ob. cit., página 138

(31) Ibid. pág. 138

(32).- Cfr. RENDON huerta Barrera, Teresita. ob. cit., pág. 86.

No podemos dejar de citar al ilustre municipalista mexicano Moisés Ochoa Campos, quien señala:

"El calpulli constituyó, sociológicamente, el foco de convivencia; administrativamente, la célula de organización y económicamente la base de la propiedad, del trabajo y en general de la producción."

El calpulli es nuestro clan, elevado por obra de la vida sedentaria, a la categoría de municipio rural primitivo". [33]

El autor en cita, aclara los conceptos vertidos, con las siguientes palabras:

"Sería erróneo identificarlo estrictamente con la gens griega, puesto que ésta se consideraba una sola y gran familia, jefaturada por una sola persona. El calpulli, en cambio, era una alianza de familias y de aquí su tipo de gobierno". [34]

Todo parece indicar que en el calpulli, la alianza de familias de terminó una forma de gobierno, conocida como la del Concejo.

El Concejo se integraba por los jefes de las familias emparentadas. y que como es obvio, eran ancianos. Veámos que nos dice al respecto, el tratadista Gonzálo Aguirre Beltrán.

[33] OCHOA Campos, Moisés. ob. cit., pág. 33

[34] Ibid. pág. 33.

"El gobierno del calpulli era ejercido por un Concejo en el que recaía la autoridad suprema. Se hallaba integrado por los ancianos del calpulli, es decir, por los jefes de las parentelas o familias extensas; dicho de otro modo, por los hombres de mayor edad y sabiduría, cabezas de grupos de familias conyugales ligadas entre sí por herencia directa, patri o matrilineal". [35]

Si siguiendo a las definiciones citadas hasta el momento, podemos decir que, el calpulli era un cuerpo que gozaba de autonomía gubernamental, pues la parentela integrante tenía derecho a elegir a sus funcionarios, así como a deponerlos por mala conducta.

Al asentarse los clanes en Tenochtitlan, el municipio natural ya contó con el requisito sociológico del lugar de asentamiento o residencia, que algunos autores juzgan indispensable. En concreto, el calpulli es el clan elevado, por obra de la condición sedentaria de la vida a la categoría de municipio rural primitivo, producto de alianzas de familias que engendró el Concejo como forma de gobierno. Concejo a la manera de uno municipal pero integrado por los ancianos jefes de las familias, recayendo la administración sobre un miembro reputado como hábil, sabio y honrado.

La educación elemental tuvo la demarcación municipal, ya que cada barrio funcionaba con sus propias escuelas atendidas por los sacerdotes; el ejército era a la vez de carácter local o municipal. Ca-

[35] AGUIRRE Beltrán, Gonzalo. *ob. cit.*, pág. 22

be mencionar la existencia de estos municipios naturales de carácter agrario que adquirían, en un mayor grado de evolución del clan totémico, ciertas características del municipio político.

Los aztecas, como se sabe, dividieron su ciudad en barrios o calpullis y en ellos ejercieron un espíritu democrático bastante manifiesto en lo que a elecciones se refiere. Así concebido como Concejo Municipal, el calpulli tuvo los siguientes funcionarios electos, provistos de facultades ejecutivas.

El pariente mayor o teachcauh, era el más significativo y su rango era vitalicio, sus atribuciones consistían en administrar el régimen comunal agrario, el trabajo de los miembros del calpulli y el producto de las tierras; cuidaba también de la conservación del orden, de que se impartiese justicia y vigilaba, asimismo, el culto a sus dioses y antepasados. (36)

Otro funcionario importante del calpulli, el tecuhtli, realizaba funciones de jefe militar de la ciudad, encargándose del adiestramiento de los jóvenes en el telpochcalli; capitaneaba a sus tropas en las batallas y controlaba las acciones en la guerra. (37)

Había además otros funcionarios menores que fueron los tequitlatos, dirigentes del trabajo comunal; los calpixques, recaudadores de

(36) Cfr. AGUIRRE Beltrán, Gonzalo. ob. cit., págs. 22-23

(37) Cfr. Ibid. pág. 23

impuestos; los tlayacanques o cuadrilleros; los tlacuilos, que eran los escribanos o pintores de jeroglíficos y, por último, los topiles, que integraban la gendarmería. {38}

Los calpullis, formados por lazos de parentesco y por rasgos culturales comunes estaban ligados entre sí, integrando a la vez la tribu. El Concejo Tribal estaba formado por los parientes mayores y los jefes militares de cada calpulli. Este Concejo elegía de por vida al tlatoani o gobernador de la tribu, así como el jefe militar de ésta, quien recibía el nombre de Tlacatecutli.

En resumen, todo lo enunciado a lo largo del desarrollo del presente inciso nos lleva a concluir que el "calpulli", era una asociación humana de carácter natural y político, que en algunos rasgos se identifica con el municipio; sin embargo, nuestro punto de vista es en el sentido de que, en la época precolombina no se llegó a una idea precisa de lo que ahora conocemos como el régimen municipal.

De esta manera, el municipio propiamente dicho, no fue conocido como forma de gobierno, pero no podemos negar que, el "calpulli" es en algunos rasgos, semejante al municipio, pero, volvemos a repetir, es incorrecto equipararlos. Pues, el municipio tomado como una institución jurídica, tiene su origen en nuestro país a partir de la conquista española y de ninguna manera antes.

{38} C. AGUIRRE Seltrán, Gonzalo. ob. cit., pág. 23

2.2.- SURGIMIENTO DEL PRIMER MUNICIPIO EN MEXICO

El primer ayuntamiento de América fue el fundado por Hernán Cortés con el nombre de Villa Rica de la Veracruz. naciendo de esta manera la institución del municipio. La citada fundación ocurrió en año de 1519 (22 de abril).

El Ingeniero W.C. Rolland, nos proporciona en su libro "El desastre municipal" los siguientes datos:

Hernán Cortés, el conquistador de México, era alcalde de Santiago de Cuba cuando emprendió su gran aventura, y trafa nociones sobre la organización municipal que había conocido en España. Por esta razón constituyó en la ciudad de Veracruz el primero municipio de México con un ayuntamiento y su respectivo alcalde.[39]

Al referirse a la integración del Concejo, el Ingeniero Rolland escribe los siguientes datos:

"El primer Concejo que tomó posesión de la ciudad de México en marzo de 1524 se compuso de un Alcalde Mayor, dos Alcaldes Comunes y ocho ediles, y se redujo en 1525 a dos Alcaldes Ordinarios y cuatro Ediles. En 1526 los Ediles se aumentaron en 12; en 1527 se volvieron a reducir a 7 y en 1528, por orden de Carlos V, el Ayuntamiento se compuso

[39] Cfr. ROLLAND, Modesto C. "El desastre municipal en México". Editorial Talleres Rolland. 3a. Edición. México D.F., 1952 pág. 87

de 12 Ediles, debiendo presidir las sesiones los Alcaldes". (40)

Volviendo al momento de la fundación de la Villa Rica de la Veracruz, son de enorme importancia las palabras del tratadista Toribio Esquivel Obregón, quien señala:

"Hicimos alcaldes y regidores y fueron los primeros alcaldes Alfonso Hernández y Francisco de Montejo ... Se puso también una picota en plaza y horca ... y señalamos como capitán para las entradas a Pedro de Alvarado y maestro de campo a Cristóbal de Olid; alguacil mayor a Juan de Escalante y Tesorero a Gonzalo Mejía y alguacil real a Ochoa Vizcalno y a un Alfonso Romero. Recibiendo de este ayuntamiento los nombramientos de Justicia Mayor y de Capitán General, recibiendo así, la autorización para emprender la conquista del nuevo territorio". (41)

Por su parte, el tratadista Sergio Francisco de la Garza menciona que, para nuestra historia, la fundación de este municipio, tiene gran significado, pues el ejemplo para otros gobiernos lo será, este primer municipio mexicano.⁴² Después de 75 días de sitio y una vez traspuesta la fecha crucial del 13 de agosto de 1521, mientras se arrasaba la antigua e importante centro cultural y económico la gran Tenochtitlán, Hernán Cortés instaló en Coyoacán un -

(40) ROLLAND, Modesto C. ob. cit., pag. 87.

(41) ESQUIVEL Obregón, Toribio. "Historia del derecho en México" Tomo 11. Editorial Polis. 1a. Edición México. 1938. pag. 207

(42) Cfr. GARZA, Francisco de la. ob. cit., pag. 28

Ayuntamiento que empezó a funcionar el 8 de marzo de 1524. De todos modos, debe reiterarse que desde 1519 empezamos a sentir la influencia del sistema municipal castellano, traído por los conquistadores.

Siguiendo los lineamientos de la Metrópoli, la legislación municipal de la Nueva España se basó primeramente en las Ordenanzas de 1524 y 1525; posteriormente, en las Ordenanzas dictadas por Felipe II en 1573 sobre Descubrimientos, Poblaciones y Pacificación de las Indias, que duraron tres años en vigor. Después, éstas fueron sustituidas por las Ordenanzas de Intendentes.

El investigador Sergio Francisco de la Garza, escribe que: las Ordenanzas sobre Descubrimiento, Población y Pacificación de las Indias; establecían y reglamentaban una forma y condiciones bajo las cuales se debía llevar a cabo la fundación de las nuevas ciudades - haciendo especial mención con respecto de la propiedad de los indios la salubridad del lugar y recomendaba como cosa muy importante que estuvieran cerca de las tierras pobladas por indios para predicar--⁽⁴³⁾ les el evangelio.

Las anteriores Ordenanzas establecían que si la ciudad era metropolitana tendría un Juez, un Gobernador o Alcalde Mayor, un Corregidor o Alcalde ordinario que tendría la jurisdicción en solidum y la administración de la República; tres oficiales de la real hacienda,

(43) Cfr. GARZA, Sergio Francisco de la, ob. cit., pág. 45.

doce regidores, los fieles ejecutores, dos jurados de cada parroquia, un procurador general, un escribano de consejos y dos parte--ros; si era diocesano tendrfa ocho regidores y los demas oficiales perpetuos; en el caso de tratarse de villas tendrfa un alcalde ordinario, cuatro regidores, un alguacil, un escribano del consejo y uno p**u**blico y un mayordomo. Los funcionarios m**á**s importantes de la administraci**o**n municipal eran los regidores, que en ciudades como M**é**xico llegaron a ser ocho, pero en las peque**ñ**as villas s**ó**lo eran cuatro. De entre los regidores eran elegidos anualmente los alcaldes ordinarios y el alfer**é**z, cuya funci**o**n consistfa en llevar la bandera municipal en los d**í**as de fiesta. El Alcalde mayor o corregidor era caracterfisticamente el funcionario del poder central.

El procurador general conocido despu**é**s como s**í**ndico, era una persona de habilidad reconocida, de categorfa social y de influencias polfticas, que sabfa defender los derechos de la ciudad y velaba por el inter**é**s general, pero no podfa ser nombrado, salvo casos especiales, en que era necesario el permiso del Rey o de la Audiencia.

Entre las funciones administrativas se encontraban: el cuidado de las obras p**u**blicas como por ejemplo: las casas de cabildo, alh**o**n digas, puentes, caminos, etc., bajo la superintendencia de los regidores; el cuidado y vigilancia de los mercados, ventas y mesones, y era especial atribuci**o**n del fiel ejecutor la de vigilar las pesas y

medidas, la policfa y el orden de mercados y abastos, el cuidado - del disfrute comdn por los vecinos, en diez leguas a la redonda, el de los pastos y bosques, y adn de las tierras de sefiores despu3s de levantadas las cosechas; la administraci3n de los derechos para la venta de carne y pan; la formulaci3n de las Ordenanzas que deberfan de ser aprobadas por el Rey, lo que acontecfa en el t3rmino de dos a3os.

Los puentes y caminos se hacfan a costa de los que fueren beneficiados con estas obras. La disposici3n de las armas p3blicas tocaba al presidente de la Audiencia. ⁽⁴⁴⁾

Escribe el tratadista Mois3s Ochoa Campos, que en relaci3n a la hacienda, los ayuntamientos tenfan bienes propios, urbanos o r3sticos, administrados por el ayuntamiento o que se rentaban al que tuviera las caracterfsticas de ser el mejor postor, destinando el pro ducto obtenido a los gastos municipales. Tambi3n existfan los arbitros, estos eran contribuciones derramadas o donaciones que hacfa - el Rey, y se aplicaban para cubrir el d3ficit ⁽⁴⁵⁾ cuando lo producido - por los propios o los comdnes no alcanzaba.

Por lo que hace al r3gimen econ3mico y financiero del municipio, el citado profesor Ochoa Campos se3ala que: se completaba con el p3 sito, cuya finalidad era prevenir los males ocasionados por las p3 didas de las cosechas o alguna otra calamidad p3blica en aquellos -

[44] Cfn. ESQUIVEL Obreg3n, Toribio. ob. cit., p3g. 255

[45] Cfn. OCHOA Campos, Mois3s. ob. cit., p3gs. 158-159

tiempos en que por la dificultad e inseguridad de las comunicaciones cada lugar habfa de bastarse a si mismo, y la alhóndiga, que era una bolsa de cereales controlada por los ayuntamientos, por ella pasaban todas las operaciones que se hacfan de esa especie, castigándose con penas más o menos fuertes a quienes obstrufan su intervencióñ. Esta proteccióñ estaba garantizada en la propia funcióñ legislativa que correspondfa a los ayuntamientos, ya que podfan darse sus propias Ordenanzas, que deberfan apegarse a las Ordenanzas Reales y ser examinadas por la Audiencia y aprobadas por el Concejo de Indias para su cabal cumplimiento. (46)

Resumiendo, el gobierno municipal que los españoles implantaron entre nosotros, fue el de Castilla del siglo XVI, lo cual quiere decir que ya no era el que anteriormente a esa fecha habfa gozado de amplia libertad, pues a partir de entonces, siempre lo encontramos intevenido por delegados del monarca, quedando de hecho los ayuntamientos sometidos a gobernadores y corregidores, que eran presidentes natos de aquellos, ampliándose esa sumisión por su dependencia a las Audiencias. Asimismo, se hizo uso de esta institucióñ para la satisfaccióñ de intereses personales, llegando al grado de hacer comercio con los cargos públicos.

Estamos plenamente convencidos que en México, la aceptacióñ por parte de los nativos, del surgimiento de esta institucióñ no fue de manera espontánea, y que fue a través del tiempo como se logró reconocimiento para el municipio.

(46) Cfr. OCHOA Campos, Moisés. ob. cit., págs. 163-165

2.3.- IMPORTANCIA JURIDICA DEL MUNICIPIO EN EL MEXICO INDEPENDIENTE

Antes de entrar de lleno a nuestro tema, consideramos que es importante evocar algunos antecedentes de la Independencia de México. En primer término, la intervención del síndico licenciado Francisco Primo de Verdad en 1808, exponiendo por primera vez los derechos de la Nación para asumir su soberanía. El constitucionalista Felipe Teña Ramírez en su ameritada obra "Leyes fundamentales de México", nos dice que este prócer defendió calurosamente la soberanía popular insistiendo que tal Concejo no era nuevo ni radical, sino una vieja idea sancionada tanto por la ley medieval y española como por la costumbre, idea básica para resolver el problema ocasionado por la abdicación del Rey.⁽⁴⁷⁾

Desde luego, los peninsulares se opusieron a la solución congressional y organizaron un golpe de Estado que encarceló al Virrey Iturrigaray, a Primo de Verdad, a Juan Azcárate, al padre Talamantes y a otros personajes. La misteriosa muerte de Primo de Verdad causó un gran descontento entre los criollos, quienes empezaron a considerar el camino de la conspiración y la violencia que a la postre continuaron en históricas circunstancias, Hidalgo, Allende y Aldama, héroes que tal vez confiados en una rápida victoria, descuidaron la ne

[47] Cfr. TEÑA Ramírez, Felipe. ob. cit., pág. 3

cesidad de cierta organización política y doctrinal para guiar su movimiento libertario. [48]

Refiriéndose al tema el licenciado Pablo Macedo, nos dice:

"Hidalgo vela en el municipio una de las bases naturales del gobierno y al propio tiempo que apareció esta tendencia en la política insurgente, la Constitución de 1812 y las elecciones que conforme a ellas se verificaron en la Nueva España, elevada momentáneamente del rango de Colonia al de Provincia, determinaron en los ayuntamientos desuados y efímeros movimientos de vida política". [49]

Otro importante antecedente es la Constitución de Cádiz de 1812, y aunque su vigencia fue efímera, constituye una base importante de nuestro sistema municipal. A pesar de que esta Constitución hace del municipio mexicano una copia del francés, introduce características al régimen edilicio en sus artículos 309 y 321, que tratan del Jefe político y del intendente. En la misma Carta se adopta el sistema de elección popular directa, la no reelección de funcionarios municipales y su renovación anual. El investigador Oscar Méndez Cervantes en su obra "La restauración municipal en México", al referirse al precepto 321 de la Constitución de Cádiz, menciona:

"Establece los encargos a los ayuntamientos entre ellos: de policía, de salubridad y de seguridad, administración e inversión de caudales propios y arbitrarios, impuestos, cuidado de los esta

[48] TENA Ramírez, Felipe. obra citada. pág. 4

[49] MACEDO, Pablo. ob. cit., pág. 674

*blecimientos de beneficencia, realización de --
obras públicas, formación de Ordenanzas del pue--
blo sujetas a la aprobación de la diputación de --
la provincia y cuidado de las escuelas de prime--
ras letras". }50}*

El 30 de septiembre de 1812, el gobierno virreinal juró la Constitución que el anterior 19 de marzo había sido votada en Cádiz. Entre los principales puntos y concesiones que otorga al pueblo son - la libertad civil, la propiedad y demás derechos de los individuos, abolición de impuestos a cargo de los indígenas, derogación del tributo de castas, supresión de la Inquisición y de penas infamantes; estas disposiciones corresponden a una Colonia que ya exigía su Independencia "con las armas en la mano y con la convicción en las - conciencias", lo que significaba el germen de una futura vida constitucional.

La Constitución de 1812 se divide en doce títulos y cada uno de éstos en Capítulos. Siguiendo los lineamientos de nuestro objetivo, nosotros solamente analizaremos el Título Sexto. Este Título se refería al gobierno interior de provincias y pueblos, estableciéndose en el Capítulo Primero que deberá haber en cada pueblo un ayuntamiento compuesto de alcalde o alcaldes, regidores y el procurador síndico, presididos por el Jefe Político o en su defecto, por un alcalde. Todos los años los ciudadanos de cada pueblo debían elegir, por mayoría de votos, un número de electores proporcional al vecindario y, estos electores debían nombrar también por mayoría de votos, los al

(50) MENDEZ Cervantes, Oscar. ob. cit., pág. 27

caldes, regidores y síndicos entre los vecinos del pueblo. Los ayuntamientos tenían a su cargo la policía, la administración de sus propiedades, el cuidado de las escuelas y hospitales, de los caminos y obras públicas y debían establecer sus propias Ordenanzas. Todos estos cargos eran desempeñados bajo la vigilancia de la diputación provincial, a la que debían de dar cuenta cada año de la recaudación e inversión de los fondos públicos.

El tercer antecedente de mención obligatoria consiste en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, promulgada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814. Esta Constitución se inspira evidentemente en la de Cádiz y manda, por lo que respecta al régimen municipal, solamente lo aplicable en su artículo 211 en el que se consigna que:

"Mientras que la soberanía de la Nación forma el cuerpo de leyes que han de sustituir a las antiguas, permanecerán éstas en todo su rigor, a excepción de las que por el presente y otros decretos anteriores se hayan derogado y de las que en adelante se derogaren". [51]

En tanto se desarrollaba el movimiento de independencia y con el trastorno que es de suponer, los Jefes Políticos eran el conducto para las relaciones entre los ayuntamientos y las autoridades superiores; también seguían calificando las elecciones de los ayuntamientos y se encargaban de la promulgación y publicación de las leyes.

[51] TENA Ramírez, Felipe. ob. cit., pág. 53.

Concluamos estas notas sobre antecedentes, mencionando que el Plan de Iguala dejó subsistentes los ayuntamientos bajo el control de los Jefes Políticos, es decir, conforme al artículo 309 de la Constitución de Cádiz, que a la letra dice:

"Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el Jefe Político, donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere, dos". [52]

Consumada la Independencia, el Congreso Constituyente, por Decreto del 26 de febrero de 1822 confirmó con carácter interno, como antes lo había hecho el Plan de Iguala, a todas las autoridades civiles y militares obligándolas a jurar sujeción a las bases constitucionales. En todas estas disposiciones no se llegó a modificar la estructura del municipio y, sobre todo, no se votó mandamiento constitucional específico en materia municipal; así que las Entidades integrantes de la República Mexicana se limitaron a copiar en este aspecto, a la Constitución Gaditana en sus previsiones relativas al régimen interior de los pueblos.

El 4 de enero de 1824 fue aprobada el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y sancionada el 4 de octubre de ese año, por el Congreso General Constituyente, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

[52] TENA Ramírez, Felipe. ob. cit., pág. 95

Es en el artículo 4o., precisamente en el que se establece la - República Federal, al decir:

"La Nación adopta para su gobierno la forma de Re
pública Representativa Federal". [53]

Sin embargo, no trata en su contenido lo relativo a la problemá
tica municipal, al dejar en absoluta independencia a los Estados pa
ra organizar sus gobiernos y administraciones interiores, según sus
artículos 49, 50 y 161.

A diferencia de la Constitución Federal de 1824, la Sexta de las
Siete Leyes que componen la Constitución Centralista de 1836, deno
minada "División del territorio de la República y Gobierno interior
de los Pueblos", dedica una atención especial a los ayuntamientos,
equivalentes a los partidos, en que se dividió el territorio de los -
Departamentos. Dice el artículo 22:

"Habrá ayuntamientos en las capitales de departa
mente, en los lugares en que los habla en el año
de 1808, en los puertos cuya población llegue a
cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan -
ocho mil. En los que haya esa población, habrá -
jueces de paz, encargados también de la policía,
en el número que designen las juntas departamen
tales, de acuerdo con los gobernadores respecti
vos". [54]

[53] TFNA Ramirez, Felipe. ob. cit., pág. 168

[54] Ibid. pág. 243

El siguiente artículo se refiere a la elección popular de los ayuntamientos, y a la forma de determinación del número de alcaldes, regidores y síndicos, con que debían de contar los ayuntamientos. El artículo 25 señala las funciones de los ayuntamientos, al decir:

"Estará a cargo de los ayuntamientos: la policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles de los hospitales y casas de beneficencia, que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio, y de auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, con absoluta sujeción a las leyes" [55]

Otro aspecto que se destaca en la Constitución de 1836 es el relativo a la creación y reglamentación de las prefecturas y subprefecturas como autoridades intermedias entre los municipios y gobernadores. Los prefectos eran nombrados por el gobernador departamental y los subprefectos por los prefectos.

En el año de 1856 Comonfort dictó las Leyes de Desamortización - que producirían efectos desastrosos e irreparables. Pablo Macedo al referirse a ellas nos dice:

"Afectaron profundamente a los municipios, obligándolos a enajenar sus bienes raíces que no están destinados directamente al servicio público, lo cual les privó de la mayor parte de sus terrenos, de algunos edificios y aún de la parte de los palacios municipales o casas de cabildo que tenían arrendadas" [56].

[55] TFNA Ramirez, Felipe, ob. cit., pág. 243.

[56] MACEDO, Pablo, ob. cit., pág. 677

La Constitución Federal de 1857, dejó sin elevar a precepto constitucional el régimen de municipalidades. Así vemos que, ni el título Quinto, denominado "De los Estados de la Federación", ni algún otro, hacen referencia a la forma de organización municipal. Este Ordenamiento Federal, que fue sancionado y jurado por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857, no prestó sino una superficial atención al municipio en sus artículos 31 fracción II, 36 fracción I y 72 fracción VI, que transcribimos en las siguientes líneas:

"Artículo 31.- Es obligación de todo mexicano:

II.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como de los Estados y municipios en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes" (57)

"Artículo 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República:

I.- Inscribirse en el padrón de su municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesión o trabajo de que subsiste" (58)

"Artículo 72.- El Congreso tiene facultad:

VI.- Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales". (59)

(57) TENA Ramírez, Felipe. ob. cit., pág. 611

(58) Ibid. pág. 612.

(59) Ibid. pág. 618

Ante esta situación, resulta clara la circunstancia de que el - no haber sido contemplado el municipio por la Constitución Federal, su regulación quedaba desplazada a las Constituciones de los Esta-- dos.

Con respecto a la condición que guardaba el municipio mexicano en aquellos años, el tratadista Miguel Acosta Romero escribe:

"La Constitución de 1857, no se habla ocupado de temas municipales, en franco respeto, tal vez, al federalismo que reestructuraba, y que le hacía de jar la materia al libre juego de las legislaturas locales". (60)

En otro párrafo el mismo autor señala:

"Fue omisa al respecto en su texto original; no - sería sino hasta el 25 de diciembre de 1914, en - acatamiento a las adiciones al llamado Plan de - Guadalupe, que Carranza recogiera dicho reclamo - revolucionario al dar cabida constitucional al principio. Y, corolariamente, sería éste, el que habría de informar, asimismo, el mensaje y el pro yecto de Constitución de don Venustiano Carranza" (61)

Veámos ahora, lo que sucedió durante el régimen del general Porfirio Díaz, al efecto podemos decir que, la sofocación del más leve respiro de autonomía municipal fue uno de los caracteres distintivos. Durante este periodo, en México se experimentó una concentración de poder en la figura del Presidente de la República, siendo -

(60) ACOSTA Romero, Miguel. *"La reforma municipal"*. Editorial Porrúa S.A., 1a. Edición. México D.F., 1986. pág. 9

(61) *Ibid.* pág. 9

uno de sus mecanismos la restitución de los prefectos o jefes políticos, que eran autoridades dependientes del Gobernador, pero superiores a los ayuntamientos, debido a que sin control alguno se dedicaron a obstaculizar, y en ocasiones por medios ilegales, la autode~~terminación~~ terminación del municipio.

En esa época, los ayuntamientos sufrieron divisiones administrativas superiores, denominadas partidos, distritos o prefecturas, que estaban a cargo de los prefectos o jefes políticos, situación que creemos se debió fundamentalmente a la necesidad de un mayor control por parte de las autoridades centrales.

Los odios que engendró la nefasta participación de estos funcionarios, que tiene su origen en la Constitución Centralista de 1836, motivó uno de los postulados de la Revolución de 1910, el municipio libre, como lo fueron también los anhelos de tierra, trabajo y de no reelección.

Al referirse a esta etapa, el tratadista Alberto Morales Jiménez nos da los siguientes comentarios: el porfirismo arremetió fuertemente contra el municipio libre, que era símbolo de la democracia y libertad ciudadana. Escribe:

"El autócrata de Tuxtepec, suprimió la personalidad jurídica de los ayuntamientos, los cuales funcionaron en forma arcaica, sin autoridad, con pobreza, sin relieve". (62)

(62) MORALES Jiménez, Alberto. "Historia de la Revolución Mexicana" Editorial Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales del Partido Revolucionario Institucional. 1a. Edición. México D.F. 1951. pág. 42.

En otro párrafo. el autor en consulta nos menciona:

"Las odiosas jefaturas políticas fueron instrumento del atentado constituido. Ellas desplazaron en la dictadura al municipio libre. Aquellas fueron portavoces de Díaz. Estos, de la soberanía popular y de la democracia" (63)

La tienda de raya y las jefaturas políticas fueron instituciones características, típicas, de la prolongada dictadura de Porfirio - Díaz. El ayuntamiento era un cerro a la izquierda; la jefatura política, un siervo del Gobernador, y el Gobernador un lacayo de Porfirio Díaz. El Jefe Político invadió la competencia constitucional de los ayuntamientos, a quienes vigilaba estrechamente. Mandaba a la policía, organizaba los servicios públicos, tenía a su cuidado las cárceles, establecía guardias en los caminos reales, preparaba y consumaba los fraudes electorales.

2.4.- EVOLUCION DEL MUNICIPIO EN EL MEXICO CONTEMPORANEO

Durante el Porfiriato, el régimen de las jefaturas políticas ahogó por completo la vida municipal. Las Jefaturas políticas eran la autoridad intermedia entre el gobierno del Estado y los ayuntamientos.

[63] MORALES Jiménez, Alberto. ob. cit., pág. 42

tos, los que quedaban sujetos a la voluntad de los Gobernadores quienes maniataban y centralizaban toda actividad municipal.

Un Documento que por su importante contenido tuvo repercusión nacional, lo fue el Plan de San Luis, suscrito por el Apóstol de la Democracia, don Francisco I. Madero, el 5 de octubre de 1910. Se ocupó en sus considerandos de la División de los Poderes, haciendo una referencia a la soberanía que debe imperar en los Estados y la libertad con que deben ejercer sus funciones los ayuntamientos. (64)

La Revolución comenzó postulando la abolición de las jefaturas políticas y la libertad municipal como requisito para alcanzar un régimen bajo la soberanía popular.

Si bien en el Plan de Guadalupe, por exigencias del momento, don Venustiano Carranza no hizo figurar principio o progreso concreto en referencia al municipio, con toda justicia debe considerársele como el apóstol del municipio libre, pues por ejemplo en 1914 abordó el problema ante jefes del ejército, asentando que era indispensable su trato para satisfacer las aspiraciones del pueblo; y en virtud de que la libertad municipal es el principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas. Sobre todo, el Decreto número 8 expedido en Veracruz por don Venustiano Carranza, el 26 de diciembre de 1914, inicia la reforma legal municipal de la Revolución, cuyo máximo exponente, es la Constitución Federal de 1917. (65)

(64) Cfr. ACOSTA Romero, Miguel. ob. cit., pág. 8

(65) Cfr. Ibid. pág. 8

El 24 de enero de 1917 fue decisivo para los destinos del municipio mexicano, pues fue cuando se discutió el artículo 115 de la Constitución del 5 de febrero de 1917. De los Congresistas reunidos en Querétaro vale la pena recordar al Constituyente Heriberto Jara, quien manifestara que la piedra angular de la autonomía municipal consistía en su disponibilidad de fondos y que no podía hablarse de libertad política sin tener la económica. Finalmente, el artículo 115 quedó redactado en la siguiente forma:

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

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

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

11.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender las necesidades municipales, y

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

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

IV.- Los Estados y los municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia.

V.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia" (66)

Por lo que hace a las reformas que ha sufrido el artículo 115 - de la Constitución Federal de 1917, éstas son las siguientes:

Primera reforma, producto de una Iniciativa que envió el Presidente General Alvaro Obregón a la Cámara de Diputados el 16 de mayo de 1928. Una vez aprobada la modificación constitucional mencionada, el artículo 115, quedó en su fracción 111 en los términos siguientes:

(66) TENA Ramírez, Felipe. ob. cit., págs. 926-927

"111.- Los municipios serán investidos
 El Ejecutivo Federal y los Gobernadores
 Son aplicables
 El número de representantes en las Legislaturas -
 de los Estados será proporcional al de habitantes
 de cada uno; pero en todo caso no podrá ser menor
 de siete diputados en los Estados cuya población
 no llegue a 400,000 habitantes; de nueve en aque-
 llos cuya población exceda de este número y no -
 llegue a 800,000 habitantes y de once en los Esta-
 dos cuya población sea superior a esta última ci-
 fra". (67)

Segunda reforma, el Partido Nacional Revolucionario presentó el 16 de noviembre de 1932 una Iniciativa de modificación constitucional al artículo 115. Esta reforma fue aprobada por unanimidad, siendo publicada en el Diario Oficial del 29 de abril de 1933. Con esta reforma se fijan las normas para la elección de presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos.

Tercera reforma, el Presidente de la República promovió una reforma a la Constitución, misma que fue aprobada y publicada en el órgano oficial de la Federación el 8 de enero de 1943. Su objeto fue ampliar el periodo de gobierno en los Estados, de cuatro a seis años.

Cuarta reforma, en la época en que el licenciado Miguel Alemán Valdéz fungió como Presidente de la República, éste presentó el 6 de diciembre de 1946 al Congreso de la Unión una propuesta de reformas que establecía el voto femenino.

(67) TENA Ramírez, Felipe. ob. cit., pág. 927

Quinta reforma, el 17 de octubre de 1953 fue modificado nuevamente este artículo constitucional, habiéndosele suprimido el párrafo segundo de la fracción I. Se suprimió el derecho a votar de la mujer, en virtud de que este párrafo se trasladó al artículo 34 que expresamente otorgó a las mujeres la calidad de ciudadanas.

Las dos últimas reformas antes de la reforma del Ejecutivo Federal Miguel de la Madrid Hurtado (1983), fueron hechas en los años de 1976 y 1977, con motivo de la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos y de la Reforma Política.

Parecen ya suficientes los elementos de juicio acerca del municipio libre y de la Constitución Federal de 1917. Y solamente nos resta decir que, a partir del triunfo de la Revolución Mexicana de 1910 - dicha institución municipal ha ido vigorizándose de tal modo que ya soporta la estructura política de nuestra vida democrática a pesar, entre otras cosas, de la penuria económica de muchos ayuntamientos.

CAPITULO TERCERO
EL MUNICIPIO A RAIZ DE LAS REFORMAS DE 1983
A LA CONSTITUCION FEDERAL

- 3.1.- CONSTITUCION DEL MUNICIPIO EN MEXICO
- 3.2.- FACULTADES DEL MUNICIPIO DE ACUERDO AL
ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL
 - 3.2.1.- FRACCION I
 - 3.2.2.- FRACCION II
 - 3.2.3.- FRACCION III
 - 3.2.4.- FRACCION IV
 - 3.2.5.- FRACCION V
 - 3.2.6.- FRACCION VI
 - 3.2.7.- FRACCION VII
 - 3.2.8.- FRACCION VIII
 - 3.2.9.- FRACCION IX
 - 3.2.10- FRACCION X

3.1.- CONSTITUCION DEL MUNICIPIO EN MEXICO

Procederemos al exámen de esta institución que, en México, encuentra su más remoto origen desde los preludios de la conquista española, con claros antecedentes en el municipio romano.

Hernán Cortés en Veracruz al mismo tiempo que creaba el primer ayuntamiento del continente americano, legitimaba su acción conquistadora y la cubre de características legalistas de corte democrático, para justificar su rebeldía en contra de la autoridad constituida en Santiago de Cuba.

Durante toda la época colonial, si acaso, se puede reconocer en las Ordenanzas municipales, la exclusiva expresión normativa de las actividades ciudadinas y de regulación de las facultades de los órganos municipales, como último reducto de la soberanía popular ejercida a través de los órganos inmediatos que eran los cabildos, pero siempre sujetos a revisión, primero de la Real Audiencia y en definitiva por el Real Concejo de Indias, órgano que encarnaba la suprema voluntad absolutista del monarca.

Es importante señalar, que el municipio a lo largo de la etapa colonial fue aglutinando la influencia de los criollos excluidos en casi todas partes del ejercicio de las altas funciones del gobierno colonial, reservadas casi en exclusividad a los peninsulares.

Tanto en la Nueva España como en el resto de las Colonias, es de destacarse la significación que tuvieron los Cabildos en los antecedentes de la revolución de la independencia, así en México como en el resto de hispanoamérica, Cabe recordar al licenciado Primo de Verdad, síndico del ayuntamiento de México, que con el sacrificio de su vida animó el movimiento precursor de la insurgencia y de la independencia de México.

El 30 de septiembre de 1812, el gobierno virreinal juró la Constitución que el anterior 19 de marzo había sido votada en Cádiz. El título sexto se refería al gobierno interior de provincias y pueblos estableciéndose en el capítulo primero, que deberá haber en cada pueblo un ayuntamiento compuesto de alcalde o alcaldes, regidores y el procurador síndico, presididos por el jefe político o en su defecto por un alcalde.

Las Leyes Constitucionales de 1836, consagraron como constitucionales a los ayuntamientos; disponiendo entre otras cosas, que fueran popularmente electos y ejerciendo los alcaldes funciones de jueces conciliadores.

La Constitución Política de 1857, dejó sin elevar a precepto que podríamos llamar constitucional el régimen de municipalidades y solamente se ocupó del municipio del Distrito Federal y en los territorios, para establecer la forma popular de elección de las autoridades municipales.

El 4 de enero de 1917 fue decisivo para los destinos del municipio mexicano, pues fue cuando se discutió el artículo 115 de la Constitución del 5 de febrero de 1917, y se aprobó por fin una regulación positiva para los municipios.

Hasta aquí sin pretensiones exhaustivas, nuestra exposición de antecedentes históricos de la institución municipal, con ánimo de poner de relieve su imponderable trascendencia como célula primaria de gobierno y como elemento aglutinante y de cohesión de las voluntades ciudadanas.

3.2.- FACULTADES DEL MUNICIPIO DE ACUERDO AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

La legislación vigente, concretamente el artículo 115 de la Constitución, en su texto reformado, responde en alguna forma al anhelo, expreso o tácito de un pueblo como el mexicano, de tener una estructura jurídico-política que le permita recibir de la autoridad local, en orden y en justicia, la promoción y el apoyo que requiere para su desarrollo humano integralmente considerado y que originalmente se obtiene en la vida familiar.

Una vez señalado lo anterior, enseguida pasamos al análisis de todas y cada una de las fracciones que integran el artículo vigente 115 de la Constitución Federal.

3.2.1.- FRACCION I

A continuación analizaremos el texto de la fracción 1, del precepto 115, texto que establece los principios electorales referentes al municipio, apoya y robustece la estructura política de los ayuntamientos, consigna las bases generales para su funcionamiento, establece también lo relativo a la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o revocación del mandato a los miembros de los ayuntamientos

Antes de analizar la fracción mencionada, cabe hacer notar que el enunciado del artículo 115, conserva actualmente la fórmula redactada por el Constituyente de Querétaro de 1917, fórmula que pensamos se encuentra plenamente identificada con nuestra nacionalidad y estructura republicana. El enunciado es el siguiente:

"ARTICULO 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes" (68)

[68] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Instituto Federal Electoral. 1a. Edición. México D.F., 1990. pág. 141.

ciente para poder afirmar, que el municipio goza de poder público. - Ya que si es base de la organización política del Estado, está reconocido como poder, que, como todo poder se encuentra sujeto a ciertas normas pero que tiene, por lo menos en lo fundamental para su existencia, facultades y determinación propias. Entrando de lleno al análisis de la fracción 1, del artículo 115, ésta ordena en su párrafo primero:

"Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado". (27)

Encontramos en este párrafo, dos principios que analizaremos a continuación:

El primer principio establece que cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa. Esto nos indica claramente, que no hay mejor medio para identificar al funcionario municipal con su comunidad, que hacerlo surgir y depender de ella. - Llegamos así al ideal, de identificar en una sola unidad al funcionario con las necesidades del medio humano, con las necesidades de él, del grupo comunitario. El segundo principio establece que no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado. Encontramos en este principio la garantía de libertad e independencia de las autoridades locales en la gestión de los negocios públicos, -

(69) Constitución Política, ob. cit., pág. 141

evitando toda intromisión en la política interna de los municipios por parte de los Estados; cuya intromisión, una larga experiencia lo ha demostrado (se tiende a evitar la creación de prefecturas, de funesta memoria en nuestra historia, sobre todo en la época porfirista, en que dichas instituciones se utilizaron con fines de control político), y lo sigue demostrando es perniciosa y perjudicial asegura la acción de la población sobre las autoridades municipales, ya que éstas, surgidas de ella, deben ser ante ella misma las responsables de toda mala gestión.

Ambos principios acusan la idea de autonomía, y se complementan para formar un principio superior de gobierno propio, de determinación propia. Este, podemos decir, es el contenido esencial del párrafo primero de la fracción primera del 115.

Las bases genéricas para el funcionamiento de los ayuntamientos se establecen en el párrafo segundo, de la fracción 1, que ordena:

"Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos cualquiera que sea la denominación que se les dé

no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio".(70)

El párrafo anterior, no aparecía en el texto original del precepto 115 de la Constitución promulgada en 1917. Encontramos que el Partido Nacional Revolucionario presentó el 16 de noviembre de 1932, una Iniciativa de modificación al artículo 115, proponían la adición del párrafo segundo a la fracción 1 del mencionado artículo. Esta reforma fue aprobada por unanimidad, siendo publicada en el Diario Oficial del 23 de abril de 1933. Cabe subrayar que este párrafo, conserva en 1983 la redacción original de la reforma de 1933.

El texto estableció el principio de la no reelección para los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos. Ordena la renovación periódica de las autoridades municipales anteriormente sancionadas, con miras a lograr el libre juego democrático en estos cargos públicos.

Con respecto a la suspensión y desaparición de ayuntamientos, así como de la suspensión o revocación del mandato a alguno de sus miembros; el párrafo tercero de la fracción 1, del artículo 115 constitucional, ordena:

(70) Constitución Política. ob. cit., pág. 141

"Las Legislaturas Locales, por acuerdo de las dos - terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan".(71)

Este párrafo es consecuencia de una adición enviada por el Ejecutivo Federal, licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, y publicada en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983.

La adición apoya y robustece la estructura política de los ayuntamientos y además, consagra un principio de seguridad jurídica para garantizar la efectiva autonomía política de los municipios, se fortalece también nuestro sistema federal. Se reconoce el derecho de defensa de los ayuntamientos en su conjunto y de cada uno de sus miembros, cuando las Legislaturas de los Estados suspendan y declaren - que han desaparecido los ayuntamientos, o suspendan o revocuen el - mandato a algunos de los miembros de éstos, siempre que medien causas graves contempladas en las Constituciones Locales. En este momento cabe recordar, que la garantía de audiencia para los ayuntamientos era disposición que ya existía en varias Constituciones Locales,

(71) Constitución Política. ob. cit., págs. 141-142

pero que fue conveniente incorporarla, por que en otros ordenamientos del mismo tipo se carecia de ella; trayendo como consecuencia - que Gobeenadores y Legislaturas Locales, destitufan sin mayor problema a los miembros de los ayuntamientos mientras que éstos no poseían ni la oportunidad de rendir la más mínima prueba o alegato ante el - Órgano legislativo local.

La adición de este párrafo constituye un avance de seguridad jurídica indudable, pero creemos que la democracia municipal reclamará en lo futuro la intervención más amplia de la ciudadanía en estas de cisiones para los ayuntamientos, esto es, la participación de los ve cinos directamente afectados o la obligación para el Órgano legislativo local de realizar una auscultación entre ellos para conocer la opinión general del municipio, esto nos harfa ganar en madurez cívica, lo cual es un punto de gran importancia.

El párrafo cuarto de la fracción 1, del artículo 115, también es el resultado de una Iniciativa de adición enviada por el Ejecutivo - Federal, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de - Febrero de 1983.

En este párrafo, se establece lo relativo a la revocación del - mandato a los miembros del ayuntamiento; textualmente ordena:

"En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la Ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos". [72]

La última parte del párrafo cuarto, fue modificada por las Comisiones de la Cámara de Senadores. La Iniciativa establecía que la falta de alguno de los miembros del ayuntamiento en el desempeño de sus cargos se resolverá sustituyéndolo por su suplente, lo que es in defectible, o bien convocando a elecciones en los términos de la Ley. Esta parte es la que las Comisiones consideraron conveniente suprimir, pues la falta de uno o varios que no constituya mayoría de los miembros del ayuntamiento, no debe formar desde el orden constitucional Federal, a la elección: basta que se haga una remisión a las disposiciones de las leyes locales.

Finalmente, la última parte del párrafo cuarto fue modificada quedando como la transcribiremos textualmente. Para comprender esta adición, debemos tomar en cuenta que las Legislaturas de los Estados, a los que se confiere autoridad para pronunciarse en los casos excepcionales previstos, son órganos de integración plural, y que los Concejos municipales deberán estar integrados, siempre por los vecinos del municipio.

[72] Constitución Política. ob. cit., pág. 142

Para terminar el análisis de la fracción 1 del artículo 115, mencionaremos que también fue adicionada el 3 de febrero de 1983, con un párrafo quinto que manda:

"Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la Ley". (73)

Debemos dejar en claro que esos procedimientos están consignados en la mayor parte de las Constituciones Locales, para responder a fenómenos reales que se dan en todo sistema político y que deben ser regulados.

3.2.2.- FRACCION 11

En la fracción 11 del nuevo artículo 115, se ratifica la personalidad jurídica de los municipios; además se complementa con la facultad de manejar su patrimonio. reafirmandose su facultad de expedir bandos de policía y buen gobierno, así como otros ordenamientos de carácter municipal. El nuevo texto de la fracción 11 es el siguiente:

(73) Constitución Política. ob. cit., pág. 142

"Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir - de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general de sus respectivas jurisdicciones". [74]

En el párrafo primero se declara que "Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y regularán su patrimonio, conforme a la Ley".

Notamos un ligero cambio de verbo en este párrafo, el antiguo "serán" se cambia por un "estarán", esto quizá tenga que ver con las doctrinas legal y jusnaturalista sobre el municipio, pues se muestra una mayor inclinación por esta última, al concebir al municipio como "una sociedad natural domiciliaria", que se delineó desde la propia organización local indígena.

[74] Constitución Política. ob. cit., pág. 142

Al establecerse que los municipios manejarán su patrimonio conforme a la Ley, obviamente se entiende que es la Ley que expida la Legislatura Local. Con la facultad de manejar su patrimonio, se están evitando interpretaciones incorrectas que se han dado en nuestra realidad institucional, incluso en el orden judicial, en donde se ha bía puesto en tela de juicio, al no estar consignada en el texto -- constitucional, la capacidad jurídica del municipio para ejercer actos de dominio sobre su patrimonio. El párrafo segundo de la fracción 11, del artículo 115 Constitucional, reafirma la facultad de las condiciones municipales para poder expedir bandos de policía y buen gobierno, así como reglamentos, circulares y disposiciones administrativas, de acuerdo con bases que establezcan las Legislaturas de los Estados. Es de advertir, que si bien es cierto que la emisión de una circulación no puede sujetarse a normas estrictas emitidas por su Congreso, el texto contempla una obligación para las Legislaturas Locales de permitir a los ayuntamientos que realicen libremente lo que el texto consigna, lo que por supuesto habrá de quedar sujeto al orden jurídico local y, desde luego, al Federal.

Es importante hacer notar, que al sujetar la facultad de los municipios para emitir sus propios reglamentos y disposiciones administrativas a normas dictadas por las Legislaturas Locales, es una forma de asegurar su vigencia, ya que por esa vía se mantiene la organización del todo nacional, en un sentido federalista; pues así como - la Constitución Federal es un pacto de unión de la multiplicidad estatal. el orden jurídico de cada Estado ha de asegurar la unidad de sus municipios.

Con respecto a los bandos de policía y buen gobierno, que algunos tratadistas consideran más adecuado llamarles bandos municipales (con lo que estamos de acuerdo); éstos son el resultado de la facultad legislativa que tiene el ayuntamiento a través del Cabildo, en dichos bandos se establecen las bases para normar la vida de los ciudadanos de la comunidad dentro del territorio de los municipios.

En relación al Reglamento, debemos subrayar que, en sentido estricto, es un cuerpo normativo expedido por la autoridad administrativa para dar bases explícitas respecto a la aplicación o ejecución de una Ley; es decir, presupone la existencia de una Ley, la cual de talla y delimita. En el caso que nos ocupa, los reglamentos de los ayuntamientos no pormenorizan una Ley; son reglamentos autónomos que norman por sí mismo determinadas relaciones o actividades del ámbito municipal. Como quedó asentado en el Capítulo Primero, el bando municipal enmarca la expedición de los reglamentos municipales. De esta manera se salvaguarda facultad jurídica del municipio con base en - criterios generales que aseguren los objetivos económicos, políticos y sociales que demanda la comunidad.

3.2.3.- FRACCION III

El artículo 115 Constitucional fue adicionado el 3 de febrero de 1983, con la fracción III, que establece en su primer párrafo:

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

- a).- Agua potable y alcantarillado
- b).- Alumbrado público
- c).- Limpia
- d).- Mercados y centrales de abasto
- e).- Panteones
- f).- Rastros
- g).- Calles, parques y jardines
- h).- Seguridad pública y tránsito, y
- i).- Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera". (75)

Con este primer párrafo se trata de resolver uno de los problemas que han confrontado las comunidades municipales, que es el relativo a la prestación de los servicios públicos a sus pobladores, - pues existía ambigüedad constitucional sobre cuales de dichos servi

(75) Constitución Política. ob. cit., pág. 142

cios les correspondían, siendo además notorio que, ante la incapacidad de algunos ayuntamientos para prestarlos, algunos servicios han sido absorbidos por los gobiernos locales o por la Federación.

Esto fue el motivo que hizo que se determinara el número de servicios que deben corresponder a los municipios, permitiéndose por razones prácticas el concurso de los Estados cuando así fuere necesario.

Hacemos notar que esta enumeración, obviamente, no es limitativa, ya que las Legislaturas Locales pueden agregar otros servicios públicos a cargo de los municipios, según las condiciones específicas que priven en cada Entidad Federativa.

Al quedar establecido formalmente el campo de la acción municipal, se acelerará la dinámica que nos acerque al día en que todos los municipios del país, se puedan hacer cargo de los servicios públicos - contemplados en el párrafo primero de la fracción III, del artículo 115 de la Constitución vigente, y se otorgue de esta manera a la prestación de los servicios públicos el lugar que le corresponde; por ser la esencia misma del derecho municipal.

El derecho de los municipios de una misma Entidad, de coordi--

narse y asociarse para la eficaz prestación de sus servicios públicos con la sola sujeción a las leyes de la materia; lo encontramos establecido en el párrafo segundo de la fracción 111, del artículo - 115, que textualmente dice:

"Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo - entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan" (76)

Como es notorio, en el párrafo se encuentran reguladas las mancomunidades municipales, que pueden llegar a constituir una respuesta efectiva a la llamada "pulverización municipal", que ha sido la creación de municipios que cuenten con los elementos indispensables para su supervivencia. Este fenómeno se repite en menor o mayor grado en diversos Estados de la República, alcanzando su clímax en Oaxaca. La aplicación inteligente de las coordinaciones y asociaciones debe conducirnos a una reordenación del mapa municipal, de tal manera que los ayuntamientos formen verdaderas unidades naturales mediante su reagrupamiento, elevándose los niveles de eficiencia de los servicios que deben realizar. Creando para tales efectos en las áreas metropolitanas, las comisiones de conurbación intermunicipal, y fortaleciendo con su auténtica participación las comisiones de conurbación existentes como es el caso de la del centro del país.

(76) Constitución Política. ob. cit., pág. 143

3.2.4.- FRACCION IV

En los Debates del Constituyente de Querétaro, una de las disposiciones que provocó encarnizados y agotadores debates lo fue la fracción 11 del artículo 115, que trataba lo referente a la hacienda municipal, situación comprensible, debido a que los diputados querían dotar al ayuntamiento de recursos económicos suficientes para el adecuado desempeño de sus funciones. Pose a tan buenos propósitos, el municipio mexicano fue confinado a las fuentes de ingresos de más bajo rendimiento por las Legislaturas Locales, que tenían la última palabra en cuanto a su autonomía financiera.

Los tratadistas de derecho municipal, habían venido señalando -- que la fracción 11 requería de una modificación radical, que eliminara la estricta subordinación de los ayuntamientos a las legislaturas, para sustituirlas por una fracción que estableciera la llamada "esfera económica mínima", de tal modo que se enumeraran con toda claridad los ingresos que percibieran los municipios.

La actual fracción IV, en su párrafo primero, consagra por fin -- dicha esfera económica mínima; al establecer:

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

a).- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

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

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

c).- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo" (77)

Como podemos ver, el párrafo contempla lo que por origen ha correspondido siempre a los municipios, o sea, su facultad de administrar libremente su hacienda municipal, la que en los términos del nuevo artículo, se enriquece notablemente al conformarla con las contribuciones y participaciones que el mismo texto enumera, mereciendo particular relevancia las participaciones por contribuciones sobre -

(77) Constitución Política. ob. cit., págs. 143-144

la propiedad inmobiliaria y su tasa adicional por todos los conceptos. Se establece así un sentido de territorialidad en materia fiscal, que hace que los ingresos por impuestos prediales se reviertan en favor de la localidad en la que los predios y toda propiedad inmobiliaria adquieran valor económico por su uso y circulación, lo cual ya no estará sujeto, a reversión de ningún tipo. Como un principio de congruencia y también de justicia, formarán parte de la hacienda municipal, los ingresos que provengan por la prestación de los servicios públicos a cargo de los municipios.

El nuevo texto, establece que los ingresos municipales no quedan limitados, sino que las Legislaturas Locales podrán agregar otros ingresos importantes como aprovechamientos, productos, financiamientos, cooperaciones diversas y otros rubros cuya terminología varía con la dinámica del propio desarrollo y no es por ello susceptible de quedar consignado en un texto Constitucional.

Una novedad que fortalece al municipio, es la autorización para que con el gobierno de su Estado concerte convenios de coordinación y éste ejecute algunas de las funciones relacionadas con la administración impositiva, esta necesidad de organización compartida no debe gravitar sobre los recursos municipales ni entenderse que será perpetua, sino susceptible de eliminarse en la medida en que los municipios puedan cubrir su capacidad administrativa.

Queda entendido asimismo que la distribución de las participaciones que la Federación entrega a los municipios habrá de realizarse a través de las normas que expidan los Congresos Locales. Los cuales - adecuadrán en forma equitativa lo que corresponde a cada uno de ellos con lo que se eliminan arbitrariedades y desórdenes.

Importante es hacer notar, que el manejo de la libre hacienda municipal quedará sujeto, en un ambiente de plena libertad, a las reglas de la planeación, a las normas que contempla la Constitución Federal y particularmente a la Ley Federal de Planeación, que contemplará las bases para que ésta se derive de acciones conjuntas entre municipios, Estados y Federación.

El artículo 115 de la Constitución vigente, en su párrafo segundo de la fracción IV, contempla la prohibición a las leyes locales - para establecer exenciones o subsidios, respecto de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y los ingresos derivados de la - prestación de los servicios municipales; al ordenar:

"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones".(78)

(78) Constitución Política. ob. cit., pág. 144

De este modo se está prohibiendo a la Federación limitar las facultades de los Estados, cuando estos establezcan contribuciones inmobiliarias a favor de los municipios o regulen ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo. Tampoco pueden la Federación ni los Estados a través de leyes, conceder exenciones respecto de las mencionadas contribuciones. Estas prevenciones son del todo útiles, porque no pocas Secretarías de Estado, diversos organismos descentralizados de los que se estiman financieramente consistentes y algunas personas con carácter público o privado en el ámbito local, lograban obtener exenciones o subsidios en su provecho y en evidente desmedro de la maltrecha economía municipal.

En la última parte de este segundo párrafo, sin embargo, por imperativas razones de orden público, inherentes al régimen jurídico de estos bienes, se exceptuó de estas reglas a los bienes del dominio público de la Federación, Estados y Municipios.

Aprobación del Presupuesto de Egresos por el Ayuntamiento.

Por lo que se refiere a la aprobación del presupuesto de egresos, como facultad del ayuntamiento, el párrafo tercero de la fracción que estamos analizando, establece:

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán apro-

bados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles" (79)

El párrafo anterior, es consecuente con el principio constitucional de que toda contribución debe ser determinada por la Ley, en el se determina que el ingreso sea aprobado por la Legislatura Local como ha sucedido en la tradición federalista nacional desde 1824, y en tanto los presupuestos de egresos conciernen exclusivamente a los ayuntamientos en base a sus ingresos disponibles. Ello significa un importante avance en la consolidación de la autonomía financiera municipal.

Pensamos, que con esta nueva facultad otorgada a los ayuntamientos, estos establecerán en sus presupuestos de egresos, los mecanismos para evitar el dispendio o la mala distribución del gasto público comunal.

3.2.5.- FRACCION V

La fracción V del artículo 115 de la Constitución vigente, enriquece notablemente la facultad de los municipios para intervenir en

(79) Constitución Política. ob. cit., pág. 144

la planeación de su desarrollo urbano, al establecer:

"Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios". (80)

En la fracción V que nos ocupa, se dan las bases para que los municipios formulen, aprueben y administren la zonificación y sus planes de desarrollo urbano municipal. Estos son los instrumentos donde se definen la utilización del territorio del municipio, donde se establecen los mecanismos técnicos, jurídicos y administrativos para resolver las necesidades urbanas de la localidad, se prevea su futuro crecimiento ordenado y en consecuencia, se puedan lograr cada vez mejores condiciones de vida para sus pobladores. El Plan de Desarrollo Urbano Municipal contiene la definición de una serie de objetivos, metas, políticas y programas a implantar a corto, mediano y largos plazos. Cada Plan Municipal tiene sus características propias,

[80] Constitución Política. ob. cit., págs. 144-145

de acuerdo a las condiciones particulares de los diferentes municipios, pero, sobre todo, de acuerdo a los recursos humanos, naturales y económicos con que cuenta.

La participación del municipio en la creación y administración de sus reservas territoriales; en la vigilancia y control del uso del suelo; en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; y en la facultad de otorgar licencias y permisos para construcciones, así como en la participación para crear zonas de reservas ecológicas; deberán contribuir a frenar algunos de los fenómenos de desorden e injusticia urbana, que se producen por la falta de sensibilidad y lentitud que tienen los sistemas centralizados para responder a las demandas inmediatas de la comunidad.

Pensemos que al aplicarse cabalmente esta fracción, el desarrollo de nuestras ciudades será muy diferente, ya que hasta ahora sólo revelan un crecimiento circunstancial y a veces caótico. Se requiere unir la imaginación y voluntad de nuestros hombres para que estos principios constitucionales se hagan primero operativos en la legislación secundaria, y luego produzcan una modificación sensible en la realidad urbana del país.

3.2.6.- FRACCION VI

Intervención de los municipios para la formación de Zonas Conurbadas.

Uno de los elementos característicos de nuestra época, y especialmente en nuestro país, es la conurbación y el desbordamiento incontralado de numerosos núcleos de población hacia las zonas ejidales y comunales.

La intervención de los municipios en la formación de zonas conurbadas se encuentra regulada en la fracción VI, del artículo 115 constitucional que establece:

"Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley de la materia" (81)

En esta fracción, se reitera la intervención de los municipios para la formación de zonas conurbadas, tal y como lo disponía la fracción V del artículo 115, antes de las reformas del año de 1983.

(81) Constitución Política. ob. cit., pág. 145

Se trata de resolver los serios problemas de concurrencia que se presentan cuando se conurban las ciudades en dos o más municipios; - problema aún más complejo cuando hay conurbación entre dos o más entidades federativas. Este tipo de problemas desbordan obviamente la esfera puramente local o estatal.

El texto nos indica que esta problemática urbana, no debe quedar limitada a la atención de uno de los niveles de gobierno, por los múltiples elementos, materias y atribuciones que concurren a la misma, lo que queda de manifiesto al revisar la distribución de competencias del sistema federal mexicano, en el que encontramos que la Federación ejerce facultades decisivas en dicho desarrollo, pero de la misma manera, los gobiernos de las Entidades Federativas y los ayuntamientos realizan acciones que condicionan las posibilidades de crecimiento urbano.

Finalmente, mencionaremos lo que la Ley General de Asentamientos Humanos contempla con respecto a la conurbación.

La conurbación se presenta cuando dos o más centros de población forman o tienden a formar una unidad geográfica, económica y social. Para que exista la conurbación, ésta debe ser formalmente reconocida mediante declaratoria, siendo competencia del Ejecutivo local expedirla si los centros se localizan dentro de los límites de un mismo Estado. Y si se localizan en más de una Entidad, la declaratoria compete al Presidente de la República.

La zona de conurbación es el área circular generada por un radio de 30 kilómetros. El centro de dicha área es el punto de intersección de la línea fronteriza entre las Entidades Federativas y de la que resulte de unir los centros de población correspondientes. Los tres niveles de gobierno podrán acordarlo en los casos en que lo consideren conveniente para la planeación conjunta, que se comprenda una extensión mayor.

3.2.7.- FRACCION VII

La fracción VII del actual artículo 115, repite el contenido del párrafo segundo de la fracción III, del anterior artículo 115 vigente hasta el 2 de febrero de 1983, en lo referente a la jerarquía de los cuerpos de seguridad pública, entre los tres niveles de gobierno. La mencionada fracción establece:

"El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente". (82)

Es importante mencionar, que durante los debates que se realizaron en la Cámara de Diputados, para aprobar la Iniciativa enviada por el Ejecutivo Federal, el Partido Acción Nacional por medio de su diputado Roger Cicero propuso que se adicionara la mencionada fracción

(82) Constitución Política. ob. cit., pág. 145

con la siguiente parte:

"Sin menoscabo de que la fuerza pública esté a disposición de los ayuntamientos de los mencionados municipios permanentemente, siempre que los ayuntamientos en función de su autoridad lo requieren". [83]

En votación económica se consultó a la Asamblea por instrucciones de la Presidencia, si se admitía a discusión o no la propuesta hecha por el señor diputado de Acción Nacional. No siendo admitida la discusión.

3.2.8.- FRACCION VIII

Antes de principiar el desarrollo del contenido de la actual fracción VIII, pensamos que es conveniente analizar lo que establecía anteriormente la citada fracción:

Contiene ocho párrafos de los cuales siete corresponden a los

[83] UGARTE Cortés, Juan. ob. cit., página 109.

Estados y Legislaturas Locales, y únicamente el octavo párrafo en su última parte se refiere al municipio.

Los siete primeros párrafos de la fracción VII, del artículo 115, se reproducen íntegramente tal y como se encontraban en el artículo 115 vigente hasta el 2 de febrero de 1983. En ellos se establece:

"VIII.- Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los Gobernadores de los Estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los Gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular ordinaria o extraordinaria en ningún caso e por ningún caso podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato.

a).- El Gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional aun cuando tenga distinta denominación,

b).- El Gobernador interino, el provisional o el designado que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.

Sólo podrá ser Gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de

el, o con residencia efectiva no menor de 5 años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de los habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de ese número y no llegue a 800 mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las Legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieran estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes". (84)

En lo tocante al último párrafo de la fracción VIII, del artículo actual 115, éste sufrió una variante relacionada con la integración de los ayuntamientos mediante el principio de representación proporcional. El texto dice:

"De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las Entidades Federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las Legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Cabe mencionar que la última parte de este párrafo es la que

(84) TENA Ramírez, Felipe. ob. cit., págs. 867-868

se modificó en 1983. El anterior texto limitaba el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos, pues sólo se concedía a los municipios cuya población fuera de trescientos mil habitantes o más.

La última parte del párrafo octavo, amplía el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos a todos los municipios, sin importar el volumen de su población (a la fecha, únicamente 36 municipios del país rebasan la cifra de 300 mil habitantes, lo que no sucede con los restantes 2342).

La última reforma, publicada en el Diario Oficial el 17 de marzo de 1987 logra conjuntar de una manera clara, todo lo referente al municipio en el artículo 115, remitiendo lo relativo a los Estados al artículo 116 de la propia Constitución. Por lo anterior, el texto final de este artículo quedó comprendido en ocho fracciones.

Debido a que se suprimieron las fracciones IX y X del artículo que comentamos, la fracción VIII vigente establece:

"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 la base en lo dispues

to en el artículo 123 de esta Constitución, y sus -
disposiciones reglamentarias'. (85)

3.2.9.- FRACCION IX

Con las reformas de 1987 fue suprimida la fracción novena creada por las reformas de 1983. Actualmente lo encontramos en la parte final de la fracción VIII, en lo que se refiere a las relaciones de - trabajo entre los municipios y sus empleados, señalando que se obser- varán al respecto las reglas que al efecto establezcan las Legislatu- ras Estatales, con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la - Constitución General de la República y sus disposiciones reglamenta- rias.

De acuerdo a esta fracción octava se establecen principios gene- rales para que los Estados legislen sobre esta materia, teniendo co- mo bases mínimas las establecidas en el artículo 123 Constitucional. La estabilidad en el empleo, la protección al salario, la seguridad y demás prestaciones que garantiza la Constitución para todo trabaja- dor, deberán reglamentarse con claridad en beneficio de los trabaja- dores al servicio de los Estados y de los Municipios.

(85) Constitución Política. ob. cit., pág. 145

La creación de este precepto ha asegurado la justicia social para más de un millón de servidores públicos de los Estados y de los Municipios.

3.2.10.- FRACCION X

Para finalizar, es conveniente indicar que la que era la fracción X del artículo que analizamos, es la fracción VI del artículo 116 Constitucional vigente. En ella se elevan a nivel constitucional los llamados convenios de coordinación entre la Federación y los Estados o entre los propios Estados con sus Municipios. La complejidad de la vida de las sociedades modernas, como lo es nuestro país, requiere la franca y eficaz cooperación de las tres esferas de gobierno. Solamente con una adecuada coordinación entre Federación, Estados y Municipios se podrán superar los múltiples problemas que deban resolverse en beneficio del pueblo, propiciando una descentralización efectiva, con estricto respeto a la soberanía de Federación y Estados, así como a la autonomía municipal.

CAPITULO CUARTO
ANALISIS COMPARATIVO DE LA REGLAMENTACION MUNICIPAL
DE LOS ESTADOS DE MEXICO, TLAXCALA Y OAXACA

4.1.- ESTADO DE MEXICO

4.2.- ESTADO DE TLAXCALA

4.3.- ESTADO DE OAXACA

Pensamos que antes de entrar de lleno al desarrollo del presente capítulo, es necesario hacer las siguientes consideraciones:

La Reforma Municipal es de trascendencia tal que en ocasiones se pierde de vista el marco jurídico donde ésta se da. En México se presenta la siguiente situación:

El artículo 40 de la Constitución Federal estipula con claridad que la Federación está compuesta de Estados Libres y Soberanos. El artículo dice textualmente:

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental".(86)

En el libro "El problema municipal mexicano", obra del licenciado José de Jesús Castorena, el cual fue una de las obras que abrió - el camino a los estudios municipales; observamos que hace algunas - críticas al artículo transcrito. Al efecto, dice:

"Salta a la vista desde luego por ser la parte más ostensible de nuestro derecho público, la autoridad que frente a los Estados, desarrolla la Federación. Esta ha abarcado servicios de la más variada índole y se ha atribuido facultades que dentro de un régimen verdaderamente federal corresponderían a los Estados el ejercerlos".(87)

(86) Constitución Política. ob. cit., pág. 42

(87) CASTORENA, José de Jesús. "El problema municipal mexicano". Edito por el Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de Banobras. 1a. Reimpresión. Mexico D.F., 1980. pág. 32

El autor en consulta, reafirma lo citado con las siguientes palabras:

"Las continuas dificultades de los Estados las arregla la Federación, por regla general; les impone una organización, limita su actividad, ejerce en suma una especie de tutela en todas las materias, interviniendo continuamente en sus asuntos de orden interior e imponiendo en esa materia sus decisiones".(88)

En su importante obra "Teoría del Estado" Hermann Heller escribe:

"Entendemos por organización la acción concreta de dar forma a la cooperación de los individuos y grupos que participan en el todo, mediante la supra-coordinación de ellos. La constitución de un Estado coincide con su organización en cuanto ésta significa la Constitución producida mediante actividad humana consciente y sólo ella".(89)

Continúa con sus sabias palabras el autor Hermann Heller:

"Ambas se refieren a la forma o estructura de una situación política real que se renueva constantemente mediante actos de voluntad humana. En virtud de esa forma de actividad humana concreta, el Estado se convierte en una unidad ordenada de acción y es entonces que cobra, en general, existencia".(90)

(88) CASTORENA, José de Jesús. ob. cit., págs. 32-33

(89) HELLER, Hermann. "Teoría del Estado". Trad. Luis Tobío. Editorial Fondo de Cultura Económica. 9a. Reimpresión. México D.F. 1983. págs. 267-268.

(90) Ibid. pág. 268

Ahora bien, si aceptamos que México es un Estado de Derecho. Esto significa que no debe haber acción que no se sustente en una norma legal, es decir, en un ordenamiento aceptado por la sociedad por medio de sus representantes electos. Por esta razón, estamos plenamente de acuerdo con las ideas de Hermann Heller, y asimismo, pensamos que el licenciado Castorena está equivocado en sus apreciaciones; pues, de no ser por el artículo 40 de la Constitución Federal, no sería posible organizar las acciones y las conductas tanto del Estado como de la sociedad, para orientarlas hacia el desarrollo de todos los municipios del país.

El artículo 43 del propio Código Federal corrobora la disposición del artículo 40, al enlistar como partes integrantes de la Federación a los Estados. Observamos que no se menciona en ninguno de los dos preceptos a los municipios; pero ellos son la base de la organización política y administrativa de las Entidades Federativas, al tiempo que de su división territorial. Y su número, delimitación, creación o suspensión no altera en lo más mínimo el Pacto Federal, sino únicamente el orden interno de los Estados.

Con base en lo anterior, la Constitución Federal no establece - cuales son los municipios, ni cual es el procedimiento para su integración o supresión, esto lo deja a las Constituciones Locales, adquiriendo así la institución municipal su verdadera dimensión, esto es, dentro del orden Local de cada Entidad Federativa.

Una vez hechas las anteriores consideraciones, en los incisos siguientes no avocaremos al análisis de la reglamentación municipal, - en los Estados de México, Tlaxcala y Oaxaca.

4.1.- ESTADO DE MEXICO

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que se encuentra en vigencia, establece lo relativo al Municipio en los preceptos que a continuación nos permitimos transcribir:

"ARTICULO 2.- El Estado de México es parte integrante de la Federación Mexicana.

ARTICULO 3.- El estado de México, como Entidad Federativa, está sujeto a las disposiciones de la Constitución de 5 de febrero de 1917, teniendo una acción concurrente, cooperativa y dependiente de la Federación en todo aquello que la propia ley atribuye a los Poderes de la Unión.

ARTICULO 4.- El Estado de México es libre, soberano e independiente en su régimen interior.

ARTICULO 7.- De conformidad con lo establecido en el artículo 115 de la Constitución Federal vigente, el Estado adopta el sistema de gobierno republicano, representativo y popular, reconociendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre.

ARTICULO 8.- Una Ley Orgánica determinará el número de municipios a que se refiere el artículo anterior, así como su división interior.

ARTICULO 11.- Los Poderes Públicos del Estado se consideran como superiores jerárquicos de los cuerpos municipales y tendrán sobre éstos las facultades de organización y regulación de funcionamiento, que no impiden ni limitan los derechos que les concede el artículo 115 de la Constitución Federal vigente.

ARTICULO 115.- El Municipio, que es la base de la organización política del Estado, tiene personalidad jurídica y es capaz, por lo tanto, de derechos y obligaciones de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Federal.

ARTICULO 16.- Conforme a lo dispuesto en el artículo anterior, corresponderán a los municipios como personas morales, los derechos que se desprenden del segundo inciso de la fracción VI del párrafo séptimo - del artículo 27 de la Constitución Federal, y todos los demás que de esos mismos derechos se derivan.

ARTICULO 17.- El Estado asume la representación jurídica del Municipio en todos los asuntos que deban tratarse y resolverse fuera del territorio del mismo Estado.

ARTICULO 59.- El derecho de iniciar las leyes y decretos corresponde:

IV.- A los ayuntamientos en los asuntos que incumben a los municipios, por lo que se refiere a sus respectivas localidades y en general, tratándose de la administración pública municipal.

ARTICULO 66.- Cuando se trate de Iniciativas de los ayuntamientos o se discutan asuntos de su competencia, podrá el Presidente Municipal o un integrante - del ayuntamiento correspondiente, concurrir a las - discusiones de la Legislatura, para responder a los cuestionamientos que ésta les plantee.

ARTICULO 70.- Corresponde a la Legislatura:

III.- Arreglar y fijar los límites de los Municipios de que deberá componerse el Estado de acuerdo con la presente Constitución.

IV.- Crear y suprimir Municipios según el censo y la recaudación de las rentas de que pueda disponer la localidad respectiva.

V.- Dictar todas las leyes necesarias para el funcionamiento de los municipios, y establecer las bases normativas para la expedición de los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

VI.- Decretar los ingresos que deben constituir la Hacienda Municipal y establecer anualmente las bases, montos y plazas, con arreglo a las cuales las participaciones federales serán cubiertas por la Federación a los municipios a través del Ejecutivo del Estado.

XX.- *Discutir y aprobar los presupuestos de ingresos municipales que formen los respectivos ayuntamientos. Dichos presupuestos serán remitidos por conducto del Ejecutivo.*

ARTICULO 133.- *En ningún caso podrán desempeñar los ayuntamientos como cuerpos colectivos, las funciones del presidente municipal, ni éste por sí solo las de los ayuntamientos, ni el ayuntamiento o el presidente municipal, funciones judiciales.*

ARTICULO 135.- *Los ayuntamientos serán asamblea deliberante, y como cuerpos colegiados, tendrán autoridad y competencia propias en los asuntos que se sometan a su decisión; pero la ejecución de ésta corresponderá exclusivamente a los presidentes municipales serán integrados por elección popular directa, debiendo durar en sus funciones tres años y no pudiendo ser electos para el período inmediato siguiente ninguno de sus miembros propietarios o suplentes que hayan funcionado.*

ARTICULO 136.- *Los ayuntamientos se integrarán con un jefe de asamblea que se denominará presidente municipal y con varios miembros más, llamados síndicos y regidores, cuyo número total se determinará en razón directa de la población del municipio que representen, en la forma en que lo disponga la Ley Orgánica respectiva.*

Los ayuntamientos de todos los municipios tendrán regidores electos, según el principio de representación proporcional. La ley respectiva determinará los registros y reglas de asignación.

ARTICULO 137.- *Cuando el número de miembros de un ayuntamiento sea menor de nueve, formará parte de él un síndico procurador; y cuando conste de nueve o más serán los dos síndicos que se elijan.*

ARTICULO 142.- *Los ayuntamientos desempeñarán dos series de funciones: las de la legislación para el régimen, gobierno y administración del municipio, y las de inspección concernientes al cumplimiento de las disposiciones legislativas que se dicten*

ARTICULO 143.- *Los ayuntamientos dictarán todas las normas jurídicas que requieran el régimen, el gobierno y administración del municipio, con las limitaciones que se contenga en la Ley Orgánica municipal y otros ordenamientos.*

Asimismo, enviarán al Ejecutivo del Estado antes del 10 de octubre la Iniciativa de Ley de Ingresos del municipio que regirá el año fiscal inmediato y aprobarán su Presupuesto de Egresos correspondientes.

ARTICULO 145.- El Presidente Municipal promulgará y dará publicidad al bando municipal y demás normas de carácter general expedidos por el ayuntamiento.

ARTICULO 147.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que establezca su Ley de Ingresos, que oportunamente expedirá la Legislatura del Estado y en todo caso serán los suficientes para atender a sus necesidades.

ARTICULO 149.- Los ayuntamientos como cuerpos colectivos, no tendrán ejercicio de jurisdicción, ni facultad de autoridad directa, en el mismo caso estarán los regidores. Todas las disposiciones de los ayuntamientos serán ejecutados por los presidentes municipales.

ARTICULO 150.- Los síndicos procuradores serán mandatarios de los ayuntamientos y desempeñarán las funciones que les sean conferidas por los ayuntamientos a que pertenezcan y las que les asignen las leyes.

ARTICULO 151.- Para que el ayuntamiento pueda celebrar sesiones, será indispensable la concurrencia de más de la mitad de sus miembros. Estas se celebrarán una vez a la semana cuando menos y serán presididas por el presidente municipal. A falta del presidente municipal presidirá la sesión el regidor primero o el presente que le siga en número de orden.

ARTICULO 152.- Son atribuciones de los presidentes municipales:

I.- Presidir las sesiones de sus respectivos ayuntamientos.

II.- Ejecutar dentro del municipio las leyes federales y del Estado y todas las disposiciones que expidan los mismos ayuntamientos.

III.- Ser el órgano de comunicación de los ayuntamientos que presiden con los demás ayuntamientos y con el gobierno del Estado.

V.- Asumir la representación jurídica del municipio en los casos señalados por la Ley.

ARTICULO 156.- Para el despacho de los asuntos municipales cada ayuntamiento designará un secretario; y las atribuciones de éste serán las siguientes:

I.- Asistir a los cabildos para dar informes y levantar las actas correspondientes autorizándolas con su firma, en unión de los ediles asistentes.

II.- Autorizar con su firma en unión de la del presidente municipal, las disposiciones de observancia general que éste dicte; y

III.- Todas las demás que determinen las respectivas leyes reglamentarias.

ARTICULO 183.- La Hacienda Pública de los Municipios se compondrá:

I.- De los bienes que correspondan a los municipios como personas morales de derecho civil.

II.- De las contribuciones que para cada municipio - decreta la legislatura.

III.- De otros ingresos que perciban conforme a la - Ley" (91)

Ahora bien, por lo que respecta a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, observamos que ésta se expidió en 1972 y es la que actualmente se encuentra en vigencia. Los artículos más importantes de acuerdo al objetivo de nuestra investigación, son los siguientes:

ARTICULO 1.- El municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, investido de personalidad jurídica propia en términos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[91] Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
págs. 12 y sigs.

ARTICULO 2.- Los municipios del Estado organizarán y regularán su funcionamiento de acuerdo con lo dispuesto por la presente Ley y en lo interno se regirán por sus propios bandos municipales, los cuales tomarán como base de su formación las Constituciones Federal y Estatal. Tendrán para el logro de sus fines todas las competencias que no estén expresamente atribuidas por las leyes a la Federación o al Estado.

ARTICULO 5.- Las autoridades municipales tienen competencia plena y exclusiva sobre su territorio, población, así como en su organización política y administrativa, con las limitaciones que señalan las leyes.

En lo relativo al desarrollo municipal, la Ley en cita ordena:

ARTICULO 7.- Los municipios para el cumplimiento de sus fines, aprovechamiento de sus recursos, creación, expansión, desarrollo, reestructuración, conservación y mejoramiento de centros de población y servicios públicos, formularán planes y programas en los términos de la ley en la materia.

ARTICULO 11.- Los municipios están facultados para aprobar y administrar la zonificación de su municipio, así como participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas.

ARTICULO 25.- Los municipios son independientes entre sí y ejercerán sus atribuciones dentro de los límites de su territorio. Se administrarán por un ayuntamiento de elección popular directa, con representación proporcional y en su caso por quienes los substituyen en términos de ley y no existirá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

ARTICULO 42.- Son facultades y obligaciones de los ayuntamientos:

1.- Formular el bando municipal, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, necesarios para el cumplimiento de sus fines, para la organización, prestación de los servicios públicos mu

nicipales y aquellas que demanden la tranquilidad y seguridad de las personas y sus bienes y la moralidad, seguridad y salubridad pública, con arreglo a las bases generales que se fijan en esta Ley.

V.- Crear los departamentos y organismos para el despacho de los negocios del orden administrativo y para la eficaz prestación de los servicios públicos.

VI.- Formular, aprobar y ejecutar los planes y programas.

XIII.- Nombrar secretario, tesorero y jefes de departamento, a propuesta del presidente municipal y removerlos por justa causa.

XVI.- Administrar su hacienda en términos de Ley y controlar a través del presidente y síndico la aplicación del presupuesto de egresos del municipio, entre otros.

Siguiendo con el análisis de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de México, encontramos las facultades y obligaciones del Presidente Municipal, las cuales son:

ARTICULO 44.- El presidente municipal, es el órgano no ejecutor de las determinaciones del ayuntamiento, y tiene las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Promulgar y publicar el bando municipal.

III.- Presidir y dirigir las sesiones de los ayuntamientos.

VI.- Proponer al ayuntamiento, los nombramientos de Secretario, Tesorero y Jefes de Departamentos Municipales.

IX.- Vigilar la recaudación en todas las ramas de la Hacienda Pública.

X.- Vigilar la inversión de los fondos municipales y que se aplique con estricto apego al presupuesto,

XVI.- Informar el 15 de diciembre de cada año en sesión solemne de Cabildo al Ayuntamiento, del estado que guarda la administración municipal y de las labores realizadas durante el año.

XVIII.- Todas las demás que le concedan las Leyes, Reglamentos, o el propio Ayuntamiento.

Artículo 47.- El Presidente asumirá la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios en que éste fuere parte en los siguientes casos:

- a).- Cuando el Síndico esté impedido legalmente para ello y;
- b).- Cuando se niega a asumirlo; en este caso se obtendrá la autorización del Ayuntamiento.

Pasando a la Hacienda Municipal, observamos que la Ley en consulta dispone:

Artículo 75.- Los capitales propios de los Municipios, no podrán ser empleados en los gastos de la Administración Municipal, los Ayuntamientos cuidarán de asignarles sobre bienes raíces, o en inversiones que produzcan más del seis por ciento anual.

Artículo 76.- La Tesorería Municipal, es el único órgano de recaudación de los ingresos municipales, con las excepciones señaladas por la Ley y de las erogaciones que debe hacer el Ayuntamiento.

Por lo que hace a los Cuerpos de Seguridad Pública, se ordena:

Artículo 102.- En cada Municipio se integrarán cuerpos de Seguridad Pública, compuestos por el número de miembros que sean indis-

pensables para atender a sus necesidades y que se consignen en el presupuesto de egresos, incluyendo a los Comandantes de los mismos.

ARTICULO 103.- Los presidentes municipales serán los jefes inmediatos de los cuerpos de policía, y el Ejecutivo del Estado el superior jerárquico de estos últimos.

ARTICULO 106.- La policía municipal se coordinará en lo relacionado con su organización, función y control técnico de la misma, con la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito.

Por lo que hace a la Legislación Municipal, se ordena:

ARTICULO 123.- Los ayuntamientos expedirán el bando municipal y el presidente lo promulgará.

ARTICULO 134.- El bando municipal deberá contener las normas de observancia general que requiera el régimen, el gobierno y la administración municipal.

ARTICULO 135.- El bando municipal podrá modificarse en cualquier momento, siempre y cuando cumplan los requisitos de su aprobación, expedición y promulgación.

ARTICULO 136.- Los ayuntamientos podrán expedir los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que regulen el régimen de las diversas esferas de competencia municipal.

ARTICULO 137.- Los bandos, sus reformas y adiciones así como los reglamentos municipales deberán darse a la publicidad para que tenga plena vigencia y establecer la fecha en que se inicia su obligatoriedad, precisamente al promulgarse.

En lo relativo a la colaboración entre el municipio y el Estado el ordenamiento en consulta establece:

ARTICULO 150.- El Ejecutivo del Estado asume la representación jurídica del municipio en todos los asuntos que deban tratarse y resolverse fuera de la Entidad." (92)

Tales son los preceptos que hacen que los municipios que integran el Estado de México, puedan realizar de una manera eficaz su administración encomendada, la cual debe de estar acorde con los reclamos de sus habitantes.

Ahora bien, cabe mencionar que, cada uno de los municipios del Estado de México promulga su respectivo Bando Municipal, lo hacen en cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 142, 143, 145, de la Constitución Política del Estado, en relación con lo ordenado por los artículos 2, 42 fracción 1, 133, 134, 135, 136 y 137 de la Ley Orgánica Municipal.

El Bando Municipal promulgado por un Municipio, es de observancia obligatoria para todos y cada uno de los habitantes del ámbito territorial en que se expida. Con el objeto de ilustrar lo mencionado, enseguida nos permitimos transcribir algunos artículos del Bando Municipal de Naucalpan de Juárez, promulgado el 5 de febrero de 1991.

ARTICULO 1.- El presente bando se expide de conformidad con la fracción 11 del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se fundamenta en los artículos 141 y 143 de la Constitución Política Local y los artículos 42 fracción 1 y 134 de la Ley Orgánica municipal.

(92) Ley Orgánica Municipal del Estado de México. págs. 53 y sigs.

ARTICULO 2.- Este bando tiene obligatoriedad en todo el territorio del municipio.

ARTICULO 3.- Las disposiciones dadas por este bando son de observancia obligatoria para cualquier persona que por cualquier motivo se encuentre en el territorio de este municipio.

ARTICULO 11.- El municipio de Naucalpan, es una entidad jurídica y, por lo tanto, sujeto de derechos y obligaciones.

ARTICULO 12.- Son fines del municipio, los siguientes:

- I.- la prestación, funcionamiento y conservación de los servicios públicos.
- II.- Promover el desarrollo integral y equilibrado de su población.
- III.- Procurar el armónico desarrollo rural y urbano.

ARTICULO 13.- Los fines del municipio se realizarán por conducto del ayuntamiento de conformidad con los ordenamientos legales que sean aplicables.

ARTICULO 14.- La administración municipal, corresponde al ayuntamiento, integrado por el presidente municipal, 2 síndicos y 16 regidores.

ARTICULO 15.- Las facultades y obligaciones del ayuntamiento son las establecidas por la Constitución Política del Estado y ordenamientos legales aplicables.

ARTICULO 16.- El presidente municipal es el órgano ejecutor de las determinaciones del ayuntamiento, quien las llevará a cabo por sí o por delegación que haga en las dependencias administrativas municipales.

ARTICULO 17.- Para colaborar al cumplimiento de los ordenamientos legales; patrocinar la gestión de asuntos administrativos ante autoridades competentes a petición de parte; auspiciar las gestiones de la comunidad tendientes a obtener la eficaz prestación de servicios públicos; intervenir con carácter conciliatorio con motivo de inconformidades por actuaciones de la administración pública y las demás que el reglamento respectivo señale se instala la Procuraduría Social, como dependencia municipal.

ARTICULO 43.- Para la preservación y mejoramiento ambiental, se crea la Dirección de Ecología, con las funciones y atribuciones que le señale el reglamento de la materia.

ARTICULO 52.- Son organismos auxiliares de la administración municipal:

- a).- Las autoridades auxiliares;
- b).- La Comisión de Planificación y Desarrollo; y
- c).- Lms Consejos de Colaboración Municipal.

ARTICULO 57.- Los Consejos de Colaboración Municipal se integran en los términos previstos por la Ley Orgánica Municipal y en el propio reglamento.

ARTICULO 58.- Los Consejos de Colaboración, son organismos de promoción y gestión social y tienen las facultades y obligaciones que les señalen las disposiciones mencionadas en el apartado anterior.

ARTICULO 66.- Las violaciones a este bando o a las disposiciones administrativas que de él emanen, serán motivo de sanción.

ARTICULO 69.- Toda persona presentada ante autoridad municipal, por infracción a los reglamentos de conducta ciudadana, tiene derecho a comunicarse con persona de su confianza, para lo cual la autoridad le dará las facilidades del caso.

ARTICULO 71.- Las sanciones serán aplicadas cuando se acredite la infracción a las normas respectivas y se seguirá el procedimiento que señale el reglamento correspondiente". (93)

Es relevante hacer notar, que se contempla, por primera vez a nivel nacional en lo concerniente a los Municipios, la creación de una Procuraduría Social, dando de esta forma cumplimiento a la tesis política del actual presidente de la República, licenciado Carlos Salinas de Gortari, que se sustenta en la modernización de la sociedad, y se justifica este comentario personal, en virtud del título que lleva la presente Tesis.

(93) Bando Municipal de Naucalpan de Juárez. págs. 1 y sigs.

4.2. ESTADO DE TLAXCALA

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, fue promulgada el 16 de septiembre de 1918, y es la que actualmente se encuentra vigente, y como es obvio ha sido reformada con el objeto de adecuarla a la realidad social; así como la misma Constitución Federal ha sido objeto de reformas y adiciones.

Por lo que hace a los Municipios, los artículos que lo regulan - son los que enseguida nos permitimos transcribir:

ARTICULO 1.- El Estado de Tlaxcala es parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos, es Libre y Soberano en lo concerniente a su régimen interior.

ARTICULO 6.- En el Estado de Tlaxcala, por cuanto a su régimen interior serán Ley Suprema esta Constitución, las leyes y decretos del Congreso del Estado - que emanen de ella, todos los convenios, acuerdos de coordinación que celebren las autoridades estatales con las de la federación y las municipales, con la aprobación del Congreso.

ARTICULO 8.- El gobierno del Estado es republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, de conformidad con lo preceptuado en la Constitución Federal.

ARTICULO 9.- Con base en la Constitución Federal, el gobierno del Estado y los municipios promoverán, dentro de sus respectivas esferas de competencia, el equilibrio dinámico entre la democracia política y la económica que dé como resultado el establecimiento de la justicia social.

ARTICULO 46.- La facultad de iniciar leyes, decretos corresponde:

I.- A los diputados;

II.- Al Gobernador;

III.- Al Tribunal Superior de Justicia, en asuntos - de su ramo;

IV.- A los ayuntamientos en lo relativo a la administración municipal.

ARTICULO 54.- Son facultades del Congreso:

VII.- Revocar los acuerdos de los ayuntamientos cuando sean contrarios a la Constitución Federal, a la del Estado, a cualquiera otra Ley o bien lesionen - los intereses municipales.

XII.- Expedir la Ley de Hacienda y el Código Fiscal del Estado. Decretar las Leyes de Ingresos y los Presupuestos de Egresos del Estado y la de Ingresos de los municipios, previa iniciativa del Ejecutivo y de los ayuntamientos.

XIV.- Autorizar a los presidentes municipales para celebrar convenios o contratos sobre asuntos relacionados con la administración pública y aprobarlos en su caso.

XVI.- Expedir Leyes que regulen las relaciones de -- trabajo entre los Poderes del Estado, los ayuntamientos y los organismos paraestatales con sus trabajadores; en base a lo dispuesto por los artículos 115 y 123 de la Constitución Federal; así como las relativas al sistema de seguridad social de que deban gozar éstos.

XVII.- Examinar la cuenta general del Estado y de los municipios y organizar e inspeccionar el funcionamiento de la Contraloría Mayor del Ingreso y Gasto Público.

XXII.- Autorizar al Ejecutivo y a los ayuntamientos para ejercer actos de dominio sobre los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los municipios respectivamente.

XXXIV.- Resolver en definitiva las controversias que surjan entre los municipios de la entidad y entre éstos y el Ejecutivo.

ARTICULO 70.- Son facultades y deberes del Gobernador:

XII.- Auxiliar a los ayuntamientos en el ejercicio de sus funciones.

ARTICULO 86.- Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno del Estado.

ARTICULO 87.- Los ayuntamientos se compondrán de un Presidente Municipal, un Síndico y los Regidores que determine la Ley, nombrados cada tres años en elección popular directa calificada por el Congreso en los términos que la propia Ley prescriba. Los agentes municipales electos en la misma elección de los ayuntamientos y conforme lo dispongan las leyes respectivas, formarán parte de los propios ayuntamientos con el carácter de regidores, tomarán posesión el día tres de enero inmediato posterior a la elección. Y no podrán ser reelectos ni como propietarios ni como suplentes para el periodo inmediato al que hubieren ejercido su encargo.

ARTICULO 90.- Los municipios tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, que ejercerán y manejarán respectivamente a través de su ayuntamiento conforme a la Ley. Asimismo poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que establezcan las leyes, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

ARTICULO 91.- Las ayuntamientos administrarán libremente la Hacienda Municipal, la cual se formará con:

I.- Los rendimientos de los bienes que les pertenezcan.

II.- Las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación, mejora y cambio de valor, así como las tasas adicionales.

III.- Las participaciones generales que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que determine la Ley.

IV.- Los ingresos derivados de los servicios públicos encomendados a su cargo.

ARTICULO 93.- Es obligación de los ayuntamientos - atender y promover la prestación de los servicios - públicos generales que requiera la comunidad.

Toda institución u organismo que opere la prestación de servicios públicos generales a las comuidad, debe rd contar con una representación de los ayuntamien-
tos correspondientes.

Los Municipios, con el concurso del Estado cuando - así fuere necesario y lo determinen las leyes, ten-
drán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a).- Agua potable y alcantarillado;
- b).- Alumbrado público;
- c).- Limpia;
- d).- Mercados y centrales de abasto;
- e).- Panteones;
- f).- Rastro;
- g).- Calles, parques y jardines;
- h).- Seguridad pública y tránsito;
- i).- Y los demás que determinen las leyes locales, - tomando en cuenta las condiciones territoriales, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios previo acuerdo entre sus respectivos ayuntamientos y conforme lo determine la Ley de Coordinación Estatal y Municipal podrán, para la más efi-
caz prestación de los servicios públicos, asociarse y coordinarse". (94)

(94) Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.
págs. 1 y sigs.

Ahora bien, por lo que se refiere a la Ley Orgánica Municipal - del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, observamos que esta fue producto de una Iniciativa enviada a la Legislatura Local por el Gobernador, Licenciado Tulio Hernández Gómez, y publicada después de su - aprobación, en el Periódico Oficial del Estado el 24 de octubre de - 1984, y es la que actualmente se encuentra en vigor. Los artículos más importantes de acuerdo al objetivo de nuestra Tesis, son los que enseguida nos permitimos transcribir:

"ARTICULO 1.- En el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala la organización política y administrativa de los municipios se regirá por lo dispuesto en la presente Ley.

ARTICULO 2.- El municipio es la base de la organización política de la sociedad mexicana. Se integra - por una población asentada en un territorio y gobernada autónomamente por un ayuntamiento con personalidad jurídica y patrimonio propios. El objetivo o fin del municipio es procurar el bienestar de sus habitantes.

ARTICULO 4.- Cada municipio será gobernado por un - ayuntamiento de elección popular directa. No existirá autoridad intermedia alguna entre el ayuntamiento y el gobierno del Estado.

ARTICULO 7.- Las relaciones laborales entre los ayun- tamientos y sus servidores públicos se regularán por la ley que para tal efecto expida el Poder Legislati- vo del Estado.

ARTICULO 10.- Cada ayuntamiento expedirá un reglamen- to para promover y organizar la participación vecinal de su municipio.

ARTICULO 19.- En los términos de la Constitución Po- lítica del Estado, los ayuntamientos estarán inte- grados por un presidente municipal, un síndico, siete regidores y los agentes municipales en calidad de re- gidores de pueblo.

ARTICULO 20.- Los ayuntamientos se renovarán cada - tres años, ninguna de sus integrantes propietarios, ni los suplentes que hayan estado en funciones po- drán ser electos, ni como propietarios ni como su- plentes, para el siguiente periodo.

ARTICULO 32.- Son facultades de los ayuntamientos:

I.- Formular y expedir los bandos de policia y buen gobierno y las demás disposiciones de carácter administrativo necesarias para el cumplimiento de sus objetivos.

II.- Proveer en la esfera administrativa lo necesario para la debida creación y sostenimiento de los servicios públicos municipales.

V.- Administrar libremente su hacienda, la cual se constituirá por los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, por las participaciones estatales y federales, así como por las contribuciones y demás ingresos que el Congreso del Estado establezca a su favor.

VI.- Aprobar el proyecto de iniciativa de ley de ingresos y presentarlo al Congreso del Estado, antes del 31 de diciembre de cada año, para su discusión.

VII.- Contratar empréstitos destinados a inversiones públicas y productivas, previa aprobación del Poder Legislativo Estatal.

XXIII.- Intervenir ante toda clase de autoridades - cuando se afecten los intereses municipales.

XXVI.- Ejercer en materia de salud las que le otorgue la ley respectiva.

XXVIII.- Las demás que las leyes le otorguen.

ARTICULO 46.- Los órganos auxiliares de los ayuntamientos son:

I.- Los Comités Municipales de Planeación;

II.- Los Consejos de Colaboración Municipal;

III.- Las Asociaciones Intermunicipales;

IV.- Los organismos públicos municipales descentralizados.

V.- Los demás que señalen las leyes o sean creados por el Ayuntamiento.

ARTICULO 27.- En cada ayuntamiento habrá un Secretario que deberá tener los conocimientos mínimos de administración que se requieran para despachar los asuntos de carácter administrativo y que auxiliará en sus funciones al ayuntamiento y al presidente municipal.

ARTICULO 49.- En cada ayuntamiento habrá un tesorero que deberá tener los conocimientos mínimos de contabilidad que se requieran para atender los asuntos relativos a la Hacienda Municipal.

ARTICULO 53.- Los ayuntamientos administrarán y reglamentarán los servicios públicos que presten, considerándose como tales, en forma enunciativa, los siguientes:

- I.- Suministro de agua potable.
- II.- Instalación y limpieza de alcantarillado.
- III.- Alumbrado público.
- IV.- Construcción y conservación de calles, guarniciones y banquetas.
- V.- Mercados.
- VI.- Centrales de abasto.
- VII.- Rastros.
- VIII.- Seguridad pública y vialidad.
- IX.- Fomento y conservación de áreas verdes, parques y jardines y zonas recreativas.
- X.- Panteones
- XI.- Conservación de obras de interés social.
- XII.- Capacitación de trabajadores y bolsas de trabajo.
- XIII.- Fomento de actividades cívicas, culturales, artísticas y deportivas.
- XIV.- Embellecimiento y conservación de los centros de población.

ARTICULO 62.- *Los ayuntamientos podran celebrar convenios con el Estado, con el objeto de que este asuma la ejecución y operación de obras y servicios públicos que aquéllos estén imposibilitados para prestar".* [95]

Tal es a grandes rasgos lo que establece la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, así como la Ley Orgánica Municipal para el mismo Estado, en lo relativo al Municipio.

4.3.- ESTADO DE OAXACA

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, fue promulgada por Bando solemne el 4 de abril de 1922, y es la que actualmente se encuentra vigente, y como es obvio ha sido reformada con el objeto de adecuarla a la realidad social; tal y como la misma Constitución Federal ha sido objeto de reformas y adiciones.

Ahora bien, en lo referente a los Municipios, los artículos que lo regulan son entre otros los que enseguida nos permitimos citar:

"ARTICULO 1.- El Estado de Oaxaca declara que su organización gubernativa tiene por objeto el mejoramiento económico, social y político de todos sus habitantes, armonizando los derechos individuales con los de la colectividad.

ARTICULO 25.- Las elecciones son actos de alto interés público y serán enteramente libres. Las autoridades garantizarán la legalidad y limpieza del proceso electoral.

[95] Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala. págs. 2 y sigs.

ARTICULO 26.- El Estado de Oaxaca es parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos; pero es libre y soberano en todo lo que concierne a su régimen interior, conforme a los preceptos de la Constitución General de la República.

ARTICULO 27.- La Soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo y se ejerce por medio de los Poderes del Estado, en lo relativo a su gobierno y administración interior, en los términos que establece esta Constitución. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este.

ARTICULO 29.- El Estado adopta para su régimen interior la forma republicana, representativa y popular, teniendo como base de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

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

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

ARTICULO 50.- El derecho de iniciar leyes corresponde:

I.- A los diputados.

II.- Al gobernador del Estado.

III.- Al Tribunal Superior de Justicia en todo lo administrativo y orgánico judicial.

IV.- A los ayuntamientos en los asuntos que incumben a los municipios, por lo que se refiere a sus respectivas localidades.

V.- A los ciudadanos del Estado en todos los ramos de la administración.

ARTICULO 59.- Son facultades de la Legislatura:

IV.- Erigir nuevos municipios dentro de los ya existentes, siempre que los interesados comprueben debidamente que la nueva institución contará con los elementos suficientes para su sostenimiento, administración y desarrollo y con una población no menor de quince mil habitantes. En este caso, la Legislatura oirá la opinión de los ayuntamientos interesados.

V.- Suprimir municipios, siempre que sus rentas no alcancen a cubrir sus presupuestos de egresos o carezcan de capacidad para manejarse por sí mismos y administrarse a través de sus respectivos ayuntamientos o cuando los núcleos de población que los integren no lleguen a quince mil habitantes.

ARTICULO 92.- El Estado de Oaxaca para su régimen interior, se divide en municipios libres, que serán agrupados en Distrito Rentísticos y Judiciales y que se erigirán o suprimirán conforme a las disposiciones contenidas en las fracciones IV y V del artículo 59 de esta misma Constitución.

Para tener la categoría de municipio se requerirá que la localidad respectiva cuente por lo menos con quince mil habitantes y con los elementos suficientes para su sostenimiento, administración y desarrollo.

ARTICULO 93.- Los municipios tienen la obligación de contribuir a los gastos generales del Distrito Judicial a que pertenece, en la forma proporcional y equitativa que determine la Ley.

La recaudación de rentas respectiva hará uso de la facultad económica coactiva para hacer cumplir esta obligación.

ARTICULO 94.- Los municipios libres constituyen entidades con personalidad jurídica y por consiguiente son susceptibles de derechos y obligaciones.

Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas establecidas por la Legislatura local, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Los municipios, con el concurso del gobierno del Estado, cuando así fuere necesario y lo determinen las Leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos..

- a).- Agua potable y alcantarillado.
- b).- Alumbrado público.
- c).- Limpia.
- d).- Mercado y centrales de abasto.
- e).- Panteones.
- f).- Rastro.
- g).- Calles, parques y jardines.
- h).- Seguridad pública y tránsito.
- i).- Los demás que la Legislatura local determine según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios del Estado de Oaxaca, previo acuerdo entre los ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan.

ARTICULO 95.- Los poderes del estado son los únicos superiores jerárquicos de los cuerpos municipales, - sobre los que ejercen las facultades de organización y regulación de su funcionamiento, sin coartar ni limitar las libertades que les concede la Constitución General de la República y la particular del Estado.

ARTICULO 96.- Los municipios tienen personalidad jurídica propia; pero la política y administrativa de los mismos fuera del territorio del Estado, corresponde al Ejecutivo como representante de toda la Entidad.

ARTICULO 97.- La administración interior de los municipios se hará por los ayuntamientos; el presidente municipal dirigirá las deliberaciones y será el ejecutor de los acuerdos.

ARTICULO 98.- Los ayuntamientos serán asambleas electas por el voto popular y directo de los ciudadanos de cada municipio. Se integrarán de la siguiente forma:

I.- Un presidente municipal que representará al ayuntamiento en el orden político y lo dirigirá en lo administrativo y será quien esté en primer lugar de la lista de Consejeros registrada ante la Comisión Estatal Electoral.

II.- Un síndico, si el municipio es menor de 20 mil habitantes y dos si es mayor de dicho número. El o los síndicos municipales tendrán la representación jurídica del ayuntamiento.

III.- Los regidores en ningún caso, serán menos de cinco y siempre en número impar. Su número aumentará en razón del censo del municipio, ocupándose uno por cada diez mil habitantes hasta completar once regidores.

En la capital del Estado y en los municipios cuya población sea de cien mil o más habitantes los ayuntamientos se integrarán por 15 Consejales.

En la integración de los ayuntamientos de todos los municipios del Estado, se respetará el principio de representación proporcional.

IV.- Los Consejales o integrantes de los ayuntamientos a que se refieren las fracciones anteriores, durarán en su encargo tres años. Tomarán posesión el día 15 de septiembre y no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

ARTICULO 103.- Los ayuntamientos desempeñarán dos clases de funciones: las de legislación para el régimen de gobierno y administración del municipio, y las de inspección, concernientes al cumplimiento de las disposiciones que dicten.

ARTICULO 104.- Los ayuntamientos tendrán dos periodos legislativos; el primero se efectuará durante el mes de enero de cada año y estará destinado a expedir la ordenanza municipal que deberá contener todas las disposiciones que requiera el régimen, el gobierno y la administración del municipio.

El segundo periodo se efectuará en el mes de agosto de cada año y se destinará a formular y votar el presupuesto de egresos municipales que deberá regir duran

te el año inmediato siguiente; y a formular la Initiativa para impuestos especiales que presentarán ante la Legislatura del Estado, cuando la Ley General de Ingresos Municipales no comprenda algunas ramas peculiares del municipio, que deben pagar impuestos.

ARTICULO 105.- Los ayuntamientos, además de los períodos legislativos tendrán sesiones una vez por semana, cuando menos, para resolver los diversos asuntos que interesen al municipio. Para que los ayuntamientos puedan celebrar sesiones, es necesaria la concurrencia de más de la mitad de sus miembros. Los asuntos serán resueltos por mayoría de votos de los miembros presentes.

ARTICULO 106.- Los ayuntamientos, como cuerpos colectivos, no tendrán ejercicio de jurisdicción ni facultades de autoridad directa; en el mismo caso están los regidores. Todas las disposiciones de los ayuntamientos serán por los presidentes municipales.

ARTICULO 108.- Los municipios a través de sus ayuntamientos, administrarán libremente la Hacienda Municipal, en cual se compondrá de los bienes propios del municipio y de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones impuestas por la Ley General de Ingresos Municipales o por las especiales en el caso de la última parte del artículo 104 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca; y en todo caso:

a).- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezca el Estado sobre la propiedad inmobiliaria; de su fraccionamiento, división, con solidación, traslación y sus mejoras, así como las que tenga por base el cambio de valor de los inmuebles.

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

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

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

Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni a instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

ARTICULO 109.- Son atribuciones de los presidentes municipales:

I.- Presidir las sesiones de sus respectivos ayuntamientos.

II.- Promulgar el bando de policía u ordenanza municipal.

III.- Ejecutar dentro del municipio las leyes federales y del Estado y todas las disposiciones que expiden los mismos ayuntamientos.

IV.- Ser órgano de comunicación de los ayuntamientos que presidan con los demás ayuntamientos del Estado y con el gobierno del mismo; y

V.- Ejecutar con arreglo a las leyes, las resoluciones dictadas por los alcaldes.

ARTICULO 110.- Los síndicos procuradores tendrán el carácter de mandatarios de los ayuntamientos y desempeñarán las funciones que éstos les encomienden y los que les asignen las leyes.

ARTICULO 111.- Para el despacho de los asuntos municipales, cada ayuntamiento designará un secretario cuyas atribuciones serán:

I.- Asistir a las sesiones para dar informe que se les pida, levantar las actas y autorizarlas después de que haya firmado el presidente municipal.

II.- Todas las que les confieran las respectivas leyes reglamentarias.

ARTICULO 112.- La recaudación de las contribuciones municipales estará a cargo de un tesorero municipal nombrado por el ayuntamiento.

ARTICULO 113.- Todos los miembros del ayuntamiento y el tesorero municipal serán responsables solidariamente de las irregularidades cometidas en el manejo de los fondos municipales. En consecuencia, todos están obligados a vigilar los actos relacionados con la administración de dichos fondos.

ARTICULO 116.- La administración de justicia en cada municipio estará a cargo de uno o más funcionarios - que se llamarán alcaldes. Por cada alcalde propietario habrá dos suplentes, que llevarán su respectivo número de orden.

ARTICULO 118.- Los alcaldes aplicarán dentro de sus respectivos municipios las leyes civiles, penales y de procedimientos que para todo el Estado expida la legislatura.

ARTICULO 119.- Los alcaldes se considerarán como auxiliares de los jueces y tribunales del Estado, y de desempeñarán las funciones que unos y otros les encomiendan, lo mismo en materia civil que en materia penal y dentro de la competencia que les señalan las leyes de organización de los tribunales.

ARTICULO 148.- De los infractores a las ordenanzas y reglamentos exclusivos del municipio cometidos por los Consejales, alcalde y agentes municipales, conocerá una comisión integrada por consejales del ayuntamiento respectivo, en los términos de sus reglamentos, la que se encargará de analizar la acusación, y que a su vez sustanciará el procedimiento respectivo con audiencia del inculpado; para que posteriormente proceda a emitir su dictamen.

Conociendo el dictamen el ayuntamiento y erigido en jurado de sentencia, aplicará la sanción respectiva mediante la resolución de las dos terceras partes de sus integrantes, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Si el ayuntamiento declara que ha lugar a proceder, - el sujeto deberá quedar a disposición de las autoridades competentes para que actúen conforme a la ley. Las declaraciones y resoluciones del ayuntamiento - son inatacables. (96)

[96] Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

Ahora bien, por lo que se refiere a la Ley Orgánica Municipal - del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, observamos que ésta fue pro-- ducto de una Iniciativa enviada por el Ejecutivo Local a la Legisla-- tura; una vez aprobada y promulgada fue publicada en el Periódico - Oficial del Estado en fecha 2 de febrero de 1984, y es la que actual-- mente se encuentra en vigor. Los artículos más importantes de acuer-- do al objetivo de nuestra investigación, son los que a continuación nos permitimos transcribir:

ARTICULO 1.- El municipio libre es la base de la di-- vision territorial y de la organización política y administrativa del Estado, investido de personalidad jurídica propia en los términos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexi-- canos.

ARTICULO 2.- El municipio libre es una entidad de carácter público con patrimonio propio, autónomo en su régimen interior y con libre administración de su hacienda.

ARTICULO 3.- Las autoridades municipales tienen com-- petencia plena y exclusiva sobre su territorio, po-- blación, así como en su organización política y admi-- nistrativa.

ARTICULO 4.- Los municipios pueden coordinarse entre sí, para solucionar necesidades comunes.

ARTICULO 5.- Los municipios para el cumplimiento de - sus fines y aprovechamiento de sus recursos, formula-- rán planes y programas de acuerdo con las leyes de - la materia.

ARTICULO 10.- Para su organización interna los muni-- cipios se dividirán en: agencias municipales y de po-- lítica, delegaciones, sub-delegaciones, secciones y - manzana cuya extensión y límites serán determinados por cada uno de ellos.

ARTICULO 18.- El ayuntamiento es el órgano de gobier-- no municipal a través del cual el pueblo, en ejerci-- cio de su voluntad política, realiza la autogestión de los intereses de la comunidad. Además no existi-- rá autoridad intermedia entre los municipios y el -- gobierno del Estado.

ARTICULO 21.- Los ayuntamientos durarán en su encargo tres años que comenzarán a contarse del 15 de septiembre del año de su elección. Los miembros que los integran no podrán ser electos para el periodo inmediato.

ARTICULO 25.- Los ayuntamientos electos se instalarán solemne y públicamente el día 15 de septiembre del año de su elección. Sus miembros protestarán en los términos del artículo 163 de la Constitución Política del Estado.

ARTICULO 34.- Para resolver los asuntos de su competencia los ayuntamientos sesionarán cuando menos una vez a la semana y cuantas veces sea necesario, en problemas de urgente resolución o a petición de la mayoría de sus miembros. Puede asimismo declararse en sesión permanente cuando la importancia del asunto lo requiere.

ARTICULO 45.- El presidente asumirá la representación jurídica del ayuntamiento en los litigios en que este fuere parte:

a).- Cuando el síndico esté impedido física o legalmente para ello; o se niegue a asumirla, y

b).- En este último caso se obtendrá la autorización previa del ayuntamiento.

ARTICULO 51.- En la primera sesión del año de gestión del ayuntamiento entrante, se nombrarán aquellas comisiones que se consideren necesarias para el adecuado funcionamiento de sus servicios:

I.- Hacienda municipal.

II.- Gobernación y reglamentos.

III.- Seguridad, tránsito y transportes.

IV.- Salud pública

V.- Obras públicas.

VI.- Instrucción pública, recreación y espectáculos

VII.- Comercio, mercados y restaurantes.

VIII.- Bienes municipales y panteones.

IX.- Rastro.

ARTICULO 52.- Las Comisiones tendrán una duración de un año, podrán crearse otras comisiones, atendiendo a las materias que tengan relación con la vida municipal.

ARTICULO 54.- Las autoridades auxiliares municipales actuarán en sus respectivas jurisdicciones como representantes de los ayuntamientos y por consiguiente tendrán las atribuciones que sean necesarias para mantener en términos de esta Ley, el orden, la tranquilidad y la seguridad de los vecinos del lugar donde actúen, conforme lo determine la presente Ley.

ARTICULO 55.- Para los efectos de esta Ley, son autoridades auxiliares municipales:

I.- Los agentes municipales.

II.- Agentes de policía, y

III.- Los Delegados.

ARTICULO 61.- Son organismos auxiliares de los ayuntamientos las Comisiones de Planificación y Desarrollo y los Consejos de Colaboración Municipal, los que podrán integrarse para coadyuvar en la solución de los problemas municipales y prestar la asesoría que se les solicite.

ARTICULO 70.- En cada ayuntamiento para el despacho de los asuntos de carácter administrativo y para auxiliar en sus funciones al presidente municipal, tendrá una secretaria, la cual estará a cargo de una persona denominada Secretario, que será nombrado por el ayuntamiento a propuesta del presidente municipal.

ARTICULO 73.- En cada ayuntamiento para la recaudación de los ingresos municipales, se contará con un tesorero que será nombrado por el ayuntamiento a propuesta del presidente municipal.

Los tesoreros y empleados que manejen fondos o valores serán obligados a caucionar su manejo en la forma y términos previstos por el ayuntamiento.

ARTICULO 80.- Los municipios organizarán y reglamentarán la administración, conservación y explotación de sus servicios públicos, considerándose como tales en forma enunciativa, los siguientes:

- I.- Agua potable.
- II.- Alumbrado público.
- III.- Atención médica de urgencia.
- IV.- Mercados, centrales de abasto.
- V.- Panteones.
- VI.- Rastros.
- VII.- Calles, parques y jardines.
- VIII.- Seguridad pública, tránsito y transportes.
- IX.- Registro civil.
- X.- Archivo y autenticación de documentos; y
- XI.- Embellecimiento y conservación de los poblados y centros urbanos.

ARTICULO 97.- El municipio como titular de los servicios públicos que sean de su competencia, podrá municipalizarlos cuando estén en poder de particulares, ya sea prestándolos directamente o participando conjuntamente con éstos.

ARTICULO 98.- Podrán ser municipalizados los servicios públicos en los casos siguientes:

- a).- Cuando sea irregular o deficiente su prestación; y
 b).- Cuando su prestación por particulares cause perjuicios graves a la colectividad.

ARTICULO 110.- Los ayuntamientos expedirán, de acuerdo con las bases normativas que establezca la legislación del Estado, los bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Los reglamentos serán promulgados por el presidente municipal.

ARTICULO 111.- La reglamentación orgánica de la administración pública y municipal deberá contener las normas de observancia general que requerirá el régimen, gobierno y administración municipal"(97)

Tal es a grandes rasgos lo que establece la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, así como la Ley Orgánica Municipal para la misma Entidad, esto es en relación al municipio.

Podemos concluir el presente capítulo diciendo que, después de haber sido discutida y aprobada la reforma por los Congresos Locales e incorporada a las Constituciones y Leyes Orgánicas Municipales de los Estados, el nuevo artículo 115 de la Constitución Federal entró en vigor en enero de 1984, estableciendo así las bases para que los municipios reglamenten el ejercicio de sus nuevas facultades y puedan ejercitarlas efectivamente; tal y como es el caso de los municipios de los Estados de México, Tlaxcala y Oaxaca.

(97) Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, págs. 169 y sigs.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Desde el Siglo VI antes de Cristo, en Grecia y en Roma se da la aparición del municipio, como asociación de vecindad. Al romperse con los vínculos gentilicios que antes, por consanguinidad, unían a las tribus y las agrupa por domicilio o vecindad, dentro de la ciudad. Y, observamos que aquí surge el municipio romano.

SEGUNDA.- Precisamente de los ediles romanos, viene el régimen edilicio, que todavía llamamos así al municipio. Ellos proclamaban, al tomar posesión, sus edictos, y de ahí viene precisamente el edicto "aedilitium", que es el origen del derecho municipal romano y que fue por primera vez codificado en el siglo VI antes de Cristo, constituyendo el origen del derecho municipal occidental.

TERCERA.- Este municipio fue trasladado a España durante la dominación romana, y en España se conjugaron tres corrientes fundamentales del derecho municipal; el derecho romano, el derecho romano visigótico, de la dominación visigótica que implantó el Concilium, del cual se deriva la palabra Concejo Municipal, y el derecho árabe, el que influyó notablemente en la organización municipal de España, al grado de que muchos de los vocablos que usamos son árabes, por ejemplo el nombre de alcalde, que viene de alcaldí, palabra árabe, que quiere decir Jeje.

CUARTA.- Por lo que se refiere al municipio mexicano, observamos que éste tiene como antecedente, en la época prehispánica, al calpulli de los aztecas o mexicas. Es importante mencionar que, el calpulli era la forma como se organizaban varias familias que poseían y trabajaban en común la tierra. Era así una organización social, económica y política a la vez.

QUINTA.- Al iniciar la conquista, Hernán Cortés implanta la forma del municipio español, fundando el 22 de abril de 1519, la villa Rica de la Vera-Cruz, que es el primer municipio de la América continental. De esta manera la conquista se convierte en colonial, pues predominan las nuevas formas de organización política sobre las formas indígenas. Es importante señalar que, fue el ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera-Cruz, el que autorizó a Hernán Cortés la conquista de México.

SEXTA.- En los albores de nuestra Independencia nos encontramos con el ayuntamiento de la ciudad de México; el cual ante la invasión napoleónica a España, en julio de 1808, por voz del síndico Francisco Primo de Verdad manifestó que la soberanía de nuestro país volva a recaer en el pueblo originario. La institución municipal se convierte así en la cuna del nacionalismo mexicano y el núcleo generador del movimiento de Independencia.

SEPTIMA.- El Siglo XIX conoció un municipio muy débil política y administrativamente. Así vemos que, las Constituciones Liberales y Federales de 1824 y 1857 no se ocuparon de él. Como paradoja, en la evolución política de México encontramos que las Constituciones conservadoras y unitarias de 1836 y 1843 si lo mencionaron e incluso la de 1836 lo reglamentó.

OCTAVA.- Al triunfo de la Revolución de 1910, la historia de las luchas municipales es recogida por los Constituyentes de 1917. Se establece sin dejar lugar a dudas que, el principio de la soberanía radica en el pueblo y que es el cimiento de la misma organización política de los mexicanos. La libertad municipal es concebida como el fundamento de nuestras instituciones sociales. Con base a la Constitución Federal, cada uno de los Estados de la Federación ha expedido sus respectivas Constituciones y Leyes Orgánicas Municipales que, a su vez, confirman en lo general el régimen de libertad municipal.

NOVENA.- El Ejecutivo Federal promovió ante el Congreso de la Unión las reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución, el Congreso aprobó el 3 de febrero de 1983 tales reformas y adiciones. Los poderes que la Constitución atribuye al municipio son, en términos generales, los siguientes: el poder para que la comunidad se organice de manera libre y autónoma, el poder de la comunidad sobre su territorio, el poder para generar bienestar en la comunidad de manera permanente en su vida cotidiana, el poder de la organización municipal para establecer las relaciones con otras entidades públicas, sociales y privadas.

DECIMA.- Ya hemos visto cómo la historia del municipio es la historia de las luchas del pueblo mexicano por ampliar progresivamente la democracia.

Ahora bien, por lo que se refiere a la importancia del municipio en la modernización de México, encontramos la siguiente situación: se ha logrado por fin una más justa distribución del poder público como contrapeso del negativo centralismo político; se ha logrado un más sano y amplio desarrollo de las comunidades políticas naturales.

Finalmente, más que nada, lo que deseo es sembrar una inquietud, planteando desde ahora la tesis en el sentido, primero, de que el artículo 115 no es una norma constitucional acabada y definitiva sino susceptible de perfeccionarse a medida que las circunstancias históricas y políticas lo exijan, a fin de otorgarle al municipio, desde el vértice constitucional, una estructura política y financiera más poderosa, segundo, que su futuro inmediato depende fundamentalmente del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados. Tomando como base lo anterior, nuestra propuesta es en el sentido de que se expida un Código Municipal Tipo para toda la República, el que debe estar constituido por tres leyes reglamentarias: a).- Sobre la Planeación Municipal, reglas generales de urbanismo y colaboración para ser vicios locales; b).- Sobre patrimonio, Hacienda, Economía y crédito municipal; c).- Sobre el establecimiento de industrias y unidades económicas en los municipios.

BIBLIOGRAFIA

129

LIBROS

- 1.- ACOSTA Romero, Miguel. "La reforma municipal". Editorial Porrúa S.A., 1a. Edición. México D.F., 1986.
- 2.- AGUIRRE Beltrán, Gonzalo. "Formas de gobierno indígena". Editorial Imprenta Universitaria. 1a. Edición. México D.F., 1977.
- 3.- ARISTOTELES. "La política", Editorial Espasa-Calpe, S.A., 1a. Edición. México D.F., 1978
- 4.- CASTORENA, José de Jesús. "El problema municipal mexicano". Editorial Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de Banobras. 1a. Reimpresión. México D.F., 1982
- 5.- ESQUIVEL Obregón, Toribio. "Historia del derecho en México". Tomo II. Editorial Polis. 1a. Edición. México D.F., 1958
- 6.- GARZA, Sergio Francisco de la. "El municipio". Editorial Jus, - 1a. Edición. México D.F., 1947.
- 7.- HELLER, Hermann. "Teoría del Estado". Trad. Luis Tobío. Editorial Fondo de Cultura Económica. 9a. Reimpresión. México D.F., 1983
- 8.- MACEDO, Pablo. "México y su evolución social". Tomo 1, Vol. 2 Edición de Justo Sierra. 1a. Edición. México D.F., 1900.
- 9.- MENDEZ Cervantes, Alberto. "La restauración municipal en México" Edición del Autor. 1a. Edición. México D.F., 1942.
- 10.- MORALES Jiménez, Alberto. "Historia de la revolución mexicana". Editorial Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales del Partido Revolucionario Institucional. 1a. Edición. México D.F. 1951.
- 11.- OCHOA Campos, Moisés. "La reforma municipal". Editorial Porrúa, S.A., 3a. Edición. México D.F., 1979.

- 12.- POSADA, Adolfo. "El régimen municipal de la ciudad moderna". - Editorial Reus. 7a. Edición. Madrid, España. 1935.
- 13.- ROLLAND, Modesto C. "El desastre municipal". Editorial Talleres Rolland. 3a. Edición. México D.F., 1952.
- 14.- RENDON Huerta Barrera, Teresita. "Derecho municipal". Editorial Porrúa, S.A., 1a. Edición. México D.F., 1985.
- 15.- TENA Ramírez, Felipe. "Leyes fundamentales de México 1808-1964". Editorial Porrúa S.a. 2a. Edición. México D.F., 1964.
- 16.- VAZQUEZ Paredes, Héctor. "El nuevo municipio mexicano". Editorial SEP. 1a. Edición. México D.F., 1986.
- 17.- VILLAR Borda, Luis. "Democracia municipal". Editorial Instituto de Estudios de Administración Local. 1a. Edición. Madrid, España' 1984.
- 18.- UGARTE Cortés, Juan. "La reforma municipal". Editorial Porrúa, - S.A., 1a. Edición. México D.F., 1985.

LEGISLACION.

- 19.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 20.- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
- 21.- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.
- 22.- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
- 23.- Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
- 24.- Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala.
- 25.- Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.
- 26.- Bando Municipal de Naucalpan de Juárez, Estado de México.