30 8 9 707 20

UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

FUNDADA EN 1960

ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

AUTONOMIA MUNICIPAL CONSTITUCIONAL Y SU CRITICA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A

NEREIDA OSORIO PONCE

PRIMER REVISOR
LIC. ANA LUISA LOPEZ GARZA

SEGUNDO REVISOR
LIC. MARIO BALLADO PARRA

MEXICO, D. F. 1994

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.

AGRADECIMIENTO MUY ESPECIAL
A Dios. Que me ha permitido vivir, dandome la fé y voluntad para realizar uno de los objetivos de mi vida.

A mis Señores Padres
por los valores,
sacrificios y amor
con que me formaron.

A mi Esposo Samuel
por su infinita paciencia
y comprensión, sin cuya
ayuda no habría sido
posible la realización
del presente trabajo.

A mis hijos Samuel e Isaac
para que a pesar de su corta edad
vean en ella el ejemplo de superación
que se necesita para enfrentarse
con un mundo cada día más difícil, y
como prueba del amor que por ellos
siento, el cual ha sido un aliciente
en mis propósitos.

A mis hermanos
con agradecimiento por su
apoyo, deseándoles bienestar
felicidad y éxito.

A mis familiares y amigos
que en una u otra forma
supieron suavizar la dura
jornada.

A la Universidad del Valle de México
institución que hizo posible
la escala de un peldaño
más en mi vida.

A todos y cada uno de los Licenciados
Catedráticos y Asesores que me
trasmitieron sus conocimientos y
experiencia y con ello
hicieron posible la realización del
presente trabajo.

I N D I C E

págs.

INTRODUCCION.

CAPITULO PRIMERO: EL ESTADO.

1.1.- Origen del Estado. 2

1.2.- Definición. 9

1.3.- Elementos del Estado. 10

1.4.- Fin del Estado. 13

1.5.- Formas del Estado. 15

1.6.- Formas de Gobierno. 16

CAPITULO SEGUNDO: EL MUNICIPIO.

2.1.- Origen del Municipio. 21

2.2.- Definición. 24

2.3.- Elementos del Municipio. 26

2.4.- Estructura del Municipio. 34

CAPITULO TERCERO: ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO.

3.1.- El Municipio en Otros Países. 42

3.1.1.- Visión Histórico Municipal en Francia. 42

3.1.2.- Visión Histórico Municipal en Roma. 49

3.1.3.- Visión Histórico Municipal en España. 54

3.2.- Desarrollo Histórico del Municipio en México. 59

3.2.1.- El Municipio Primitivo. 59

3.2.2.- El Municipio Colonial. 66

3.2.3.- El Municipio en la Constitución de Cádiz. 71

3.2.4.- El Municipio en la Constitución de 1824. 72

3.2.5.- El Municipio en la Constitución de 1836. 73

3.2.6.- El Municipio en la Constitución del 5 de Febrero de 1857. 75

3.2.7.- El Municipio en la Constitución de 1917. 76

CAPITULO CUARTO: LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL.

4.1.- Artículo 115 Constitucional. 83

4.2.- Actividades de los Funcionarios Municipales. 88

4.3.- Principales Funciones del Municipio. 93

4.4.- La Autonomía Municipal. 104

4.5.- Situación Jurídica del Municipio 109

4.5.1.- Organismo Descentralizado de la Administración Pública. 109

4.5.2.- Primer Nivel de Gobierno. 111

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

INTRODUCCION

Esta tesis no pretende ser en forma alguna, un estudio jurídico profundo sobre el municipio, sino más bién se analiza la autonomía municipal. Partiendo del Estado que es el resultado de la actividad humana y es una organización social permanente y suprema con fines propios. La base de su organización es y debe ser el respeto absoluto a los valores primordiales de la persona humana, puesto que ésta es su causa. El Estado debe actuar con miras al bién público temporal. Antes de formar parte del Estado, los seres humanos están unidos entre sí por vínculos de familia y parentesco, de lengua y religión, de vecindad y del municipio.

Es entonces cuando surge el gobierno como instrumento dedicado a organizar y dirigir la vida en comunidad; a velar por el respeto a los lineamientos establecidos para ser seguidos por cada integrante de la misma, esto es, se crea un Estado de Derecho, un conjunto de normas jurídicas adecuadas por las que se ha de llevar a cabo el desarrollo de cualquier acto que interfiera en la vida en sociedad.

Es el gobierno quién debe guiar a la sociedad en su conjunto, quién ha de mantener la cohesión social. Debe formarse por personas capaces para ello, elegidas de entre los demás y sólo por éstos. Es la sociedad misma la encargada de elegir a quienes la han de gobernar y la manera en que lo han de hacer.

Nuestro gobierno se precia ante el mundo de ser democrático, y trata de hacerlo ante sus habitantes, según se deriva de los artículos 39 y 40 de nuestra Constitución. Pero una verdadera democracia, entendida no sólo como una forma de gobierno, sino también como forma de convivencia humana, supone un verdadero reconocimiento y protección de los derechos de la-

persona humana derivados de su misma dignidad, cosa que no ocurre en la debida forma en nuestro país.

El desarrollo histórico de nuestro país nos ha demostrado que México es municipal por naturaleza, por su índole topográfica. Basta con remitir a lo muy fragmentado de su geografía para entender el porqué de sus dos mil trescientos setenta y ocho municipios diferentes. México es municipal por su historia, por una costumbre de siglos. ¿Quién ignora que el primer municipio mexicano fue el de la Villa Rica de la Veracruz de 1519?. Va por cinco centurias nuestra vida municipal. No logró aniquilarla la tendencia centralizadora de los reyes españoles. Subsiste pese a una legislación que se empeña en no reconocer que el municipio es la cuna de la libertad y de la democracia.

La Revolución Mexicana consagró la institución del Municipio libre desde 1917, en el artículo 115 de la Constitución de la República. Y éste es y sigue siendo el problema de los municipios, el de su autonomía. Problema tan antiguo como su mismo origen y que se refiere a algo que forma parte de su propia naturaleza. El remarcar la necesidad de que el municipio ahora que no es tan libre, gestione, obtenga y haga cumplir reglamentos y leyes que contemplen la actual situación, que apoyen y propicien nuevas formas de participación y compromiso.

Es por eso que en el desarrollo del presente trabajo se hace notar que a pesar de existir norma expresa que regula lo referente a la autonomía municipal, que en la realidad no se lleva a cabo toda vez que es el Estado que sigue manejando al municipio. Creemos del todo punto necesario -

que nada hay tan urgente de soluciones justas como los problemas de la ciudad y del municipio.

Por desgracia el campo municipal ha sido poco cultivado en nuestro país, y pide el esfuerzo de numerosos juristas para poder dar frutos abundantes. Frutos que al fin y al cabo irán en provecho de la necesitada vida democrática nacional.

Confiamos que con el presente trabajo vayamos ganando cada día más y más terreno en lo que respecta la vida municipal para que la mayoría de-los habitantes disfruten de todos los bienes, que se terminen la miseria y la ignorancia. Que no olvidemos que el único camino racional frente a lasdesaveniencias es el Derecho. Y el gobierno que lo respete será un verdadero servidor de los mexicanos.

C A P I T U L O P R I M E R O

EL ESTADO

1.1.- Origen del Estado.

1.2.- Definición.

1.3.- Elementos del Estado.

1.4.- Fin del Estado.

1.5.- Formas del Estado.

1.6.- Formas de Gobierno.

C A P I T U L O I : EL ESTADO.

1.1.- ORIGEN DEL ESTADO.

El Estado actual, no es una creación reciente ni estática ni sus características han sido las mismas en el transcurso del tiempo.

Desde la más remota antigüedad se ha reconocido al hombre agrupado actuando aún frente a la naturaleza, por medio de los grupos más primitivos - en los cuales, necesariamente, hubo cierta organización y ciertos principios de orden. La historia, recoge las primeras formaciones sociales permanentes en Egipto, cerca del año 6000 antes de Cristo; y es a partir de entonces cuando se conoce como polis, ciudad, imperio, república, a la agrupación humana asentada, en un territorio con cierto orden y una determinada - actividad y fines.

Muchas son las disciplinas que se ocupan del Estado. Algunas lo consideran una comunidad política desarrollada, consecuencia natural de la evolución humana; otras como la estructura del poder político de una comunidad ; también se considera al Estado como el cuadro geográfico donde se escenifican las aspiraciones nacionales. Unas veces se les identifica con la sociedad; otras se le contrapone a la sociedad; Unas veces se le equipara con la nación; otras con el poder.

En este espacio, el problema del Estado se aborda teniendo fundamentalmente en cuenta el aspecto jurídico. Esto no quiere decir que no existan otros aspectos importantes. No obstante, los aspectos jurídicos son particularmente relevantes en la descripción del Estado. Una apropiada descrip - ción del Estado, presupone un claro entendimiento de los problemas jurídi -

cos que le son inherentes.

El origen del Estado, aparece como una cuestión oscura y de difícil-determinación por los escasos elementos originales de que se dispone y que se sustituyen por hipótesis, teorías o supuestos.

En el siglo XVI, en la ciudad de Provenza, aparecen ya los principales caracteres del Estado moderno y son muchos los autores que lo estudian a partir de Bodino, que habla de la soberanía como el poder más grande, se refiere al Estado como una clase social o estamento. Tomás Hobbes concibe-al Estado como un monstruo de poder inquisitivo y un fenómeno político del poder público, que se explica por el grupo social mismo. Locke, habla de - un Estado de naturaleza, de libertad y de igualdad, que es regido por la - razón y por reglas de conveniencia.

La Revolución Industrial, el comienzo de los nacionalismos, el absolutismo monárquico, dieron la tónica del Estado en los siglos XVIII y XIX, aunados al colonialismo. Las revoluciones, francesa de 1789, la independencia de los Estados Unidos de América y las de las Repúblicas Latinoamericanas, dan un nuevo auge e impulso a la formación de Repúblicas en América.

La soberanía del monarca al pueblo, del pueblo al constituyente y de éste a la Constitución, según algunos autores muy formalistas que tienden- a descuidar los elementos extranormativos de los jurídicos, es decir sus - condicionantes económicos, sociales y políticos, tanto nacionales como internacionales.

La Revolución Industrial y el colonialismo europeo sobre América, --

Asia y Africa; nacen las ideas sociales y la lucha de las clases débiles,- fundamentalmente de los trabajadores, por obtener un trato justo, lucha - que va a significar la creación del Estado socialista en el siglo XX.

En el siglo actual se encuentra al Estado creciendo en todos sus órdenes: Organos, personal, medios materiales, actividades, finalidades y - perspectivas.

Existen varias teorías acerca del origen del Estado algunos como Marcel de la Bigne de Villeneuve consideran que es posible reducir a cuatro - las teorías del Estado. Otros autores se extienden a siete grupos las cuales son las siguientes:

1.- Las teorías teológicas u origen divino del Estado.

Estas doctrinas se fundan en el origen sobrenatural del Estado, el - cual es creado por Dios. La divinidad ha creado el poder político.

La doctrina se manifiesta en diversos pueblos de la tierra, con sus tradiciones teocráticas, como los pueblos judiocristianos.

Todas estas doctrinas se apoyan en la fe que es una virtud teologal.

La teología especulativa ha establecido el origen mediato del Estado teniendo a Dios como su causa eficiente; y el origen inmediato del Estado como obra del hombre.

2.- Teoría del origen familiar del Estado.

El elemento social es sin duda el grupo, la historia no es otra cosa

que la formación de grupos desarrollados en un complejo movimiento sinérgico creador de organizaciones, estructuras y nuevas formas sociales.

La necesidad de reproducirse crea la familia y establece los vínculos de sangre de los primeros grupos. Se reconoce que la familia es el núcleo primitivo, más se asignan otros fundamentos al origen del Estado.

Las teorías en torno a los orígenes de la sociedad son muy discrepantes en cuanto se nos han ofrecido diferentes cuadros del desenvolvimiento de los grupos primitivos.

Las teorías patriarcales toman como base al paterfamilias como centro de las actividades del grupo primitivo. Son los diferentes grupos familiares los que acaban por construir la sociedad bajo la dirección o guía del jefe de familia, encargado de proteger a la comunidad.

Las teorías matriarcales se nos ofrecen en una notable variedad de organizaciones desde las etapas rudimentarias de la promiscuidad inicial hasta las organizaciones en que el elemento constante del grupo es la madre.

La sociedad primitiva se origina en la familia. Además de los lazos de parentesco, la sociabilidad es un factor determinante: Así nace el principio de autoridad, y es la conciencia la que origina la sociedad política, primitiva. Es de particular interés el momento en que el grupo nómada se transforma en un grupo sedentario. A partir de esos momentos surgen los grupos sociales que se proyectan hasta nuestros días. Autoridad y poder dan paso al Gobierno y posteriormente al Estado.

3.- Las teorías naturalistas.

Estas teorías parten de la idea de que el Estado es un fenómeno natu-

ral o sujeto a fuerzas derivadas de la naturaleza.

Las fuerzas aludidas son de carácter geográfico, topográfico, hidrológico, hasta las fuerzas sociales, económicas, políticas. Las luchas sociales, racistas y de clases comprenden la estructura de esas formas que generan finalmente el Estado.

4.- Teoría del origen violento del Estado.

Numerosos autores admiten como causa de formación de las formas políticas, la violencia.

Un aspecto más general de esta teoría de la violencia que explican al Estado, como la síntesis de los grupos humanos que han mantenido un proceso de lucha social, es la teoría de la lucha de clases de Carlos Marx.

Por su parte, Federico Engels afirma " Siendo la base de la civilización la explotación de una clase por otra, su desarrollo es constantemente antinómico. Cada progreso de la producción es al mismo tiempo un retroceso para la clase oprimida, es decir, para la mayoría. Cada beneficio para unos es por necesidad un perjuicio para otros; cada grado de emancipación conseguido por una clase es un nuevo elemento de opresión para otra. La prueba más inconclusa de esto nos la da la introducción del maquinismo, cuyos efectos conoce hoy el mundo entero. Y si, como hemos visto, entre los bárbaros apenas puede establecerse la diferencia entre los derechos y los deberes, la civilización señala entre las dos una diferencia y un contraste que saltan a la vista del hombre menos inteligente, en el sentido de que da casi todos los derechos a una clase y todos los deberes a otra."(1)

(1) Engels, Federico. ORIGEN DE LA FAMILIA, LA PROPIEDAD PRIVADA Y EL ESTADO Editorial Mexicanos Unidos, S.A. p. 204

Otro de los autores que expresa esta teoría es Gumplowicz que afirma que la civilización es consecuencia de las luchas de clases. Todos los Estados han surgido de conquistas sangrientas.

5.- Teorías del origen convencional del Estado, del pacto social o voluntario.

Se distingue entre el contrato social como generador de la sociedad civil y el contrato político que dió origen a las formas políticas y posteriormente al Estado.

La esencia del contrato social radica en que cada uno de nosotros pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general y nosotros recibimos cada miembro como parte indivisible del todo.

Para Rousseau la voluntad justifica al Estado, mas no proporciona datos sobre su origen. El hombre pasa de un estado de naturaleza a una forma social voluntaria. El hombre ha nacido libre y sin embargo en la actualidad vive encadenado, sujeto a un orden estatal.

El hombre cede su libertad natural al Estado. La voluntad no es el origen del Estado, sino su justificación. Los hombres entregan una parte de su libertad a cambio de una comunidad superior.

El Estado es la obra de esa evolución social en etapas posteriores, al volverse sedentario, y surgir las primeras formas preestatales de organización política, producto de la sociabilidad humana.

6.- Teoría ético espiritual.

La naturaleza racional y libre del hombre es la causa del Estado.

Sólo la vida social impulsada por la inteligencia humana es capaz de alcanzar las formas políticas. La sociabilidad lleva a la perfección.

La sociedad para subsistir requiere de una organización y del poder coactivo. Ideas que perduran hasta el pensamiento medieval y moderno.

7.- Teoría de la constitución histórica, espontánea y necesaria del Estado.

La sociedad es un fenómeno complejo, entre cuyos aspectos más importantes está el sentido de los fenómenos políticos que conducen a la creación del Estado. El Estado es una creación colectiva que responde a numerosas causas. Si el nacimiento de las sociedades civiles responde como expresaba Platón a la necesidad de asociación, el nacimiento de las organizaciones políticas, principalmente la comunidad política más perfecta como es el Estado, responde a causas muy diversas.

Para poder situar en forma conveniente el problema del origen del Estado, hemos de aludir al desarrollo o evolución de las formas políticas según ésta última teoría.

Primera etapa nuestro punto de partida es no aludir a la edad incierta de la humanidad, aquellos momentos en que el ser humano formaba parte de agregaciones humanas unidas principalmente por el espíritu gregario y dominio de sus instintos naturales.

Segunda etapa se inicia de los pueblos pastores hasta la integración de la agricultura, con las primeras formas políticas rudimentarias, horda, clan, tribu, de los clanes a los imperios.

Tercera etapa comprende a los pueblos primitivos de la antigüedad - de China a Roma.

Cuarta etapa bién puede denominarse los preludios del Estado en el- largo proceso de la Edad Media.

La quinta y última etapa es la etapa máxima que va del nacimiento - del Estado hasta la época actual.

Para concluir con el presente tema diremos: Que se considera a la - familia que es la sociedad natural, toda vez que se nace en ella, se forma parte de la misma quiérase o no. Pero a medida que la persona va teniendo- diversidad de necesidades y busca su satisfacción llega a formar parte de- sociedades de otra índole, según los fines que persiga, tales como sindica tos, escuelas, asociaciones de profesionistas, culturales, religiosas hasta llegar a un tipo de sociedad que de alguna manera comprende a las de - más y está sobre ellas: La sociedad política, conocida comúnmente como Estado.

1.2.- DEFINICION.

Cuando tratamos de precisar el significado de la palabra Estado, - nos tropezamos con una realidad práctica, tornadiza y multifacética. El — historiador, el político, el economista y el jurista, lo definen desde sus diferentes puntos de vista.

Etimológicamente la palabra Estado proviene del latín "Status", que significa situación en que está una persona o cosa. Ante una vaguedad como ésta, consideramos que es necesario profundizar más en el asunto.

Jurídicamente Jenillek define al Estado como la corporación formada- por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentado en un de - terminado territorio.

Según Kelsen Estado es el sistema de derecho vigente, puesto que so- lo a esto podemos llegar en virtud de nuestra especial actitud cognoscitiva afirma que el Estado no puede ser concebido sin el derecho, porque el dere- cho no puede ser pensado aparte del Estado, ya que son una misma cosa.

El Doctor Acosta Romero nos da la siguiente definición. El Estado es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un- territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y auto- determinación, con órganos de gobierno y de administración, que persiguen - determinados fines mediante actividades concretas.

Siguiendo el criterio del Maestro Porrúa Pérez se conceptualiza al - Estado como "una sociedad humana, asentada de manera permanente en el terri torio que le corresponde sujeto a un poder soberano que crea, define y apli ca un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el — bién público temporal". (2)

1.3.- ELEMENTOS DEL ESTADO.

De la anterior definición se desprenden los elementos del Estado, - los cuales son los elementos anteriores al mismo: La población y el territo

(2) Porrúa Pérez, Francisco. TEORIA DEL ESTADO. Editorial Porrúa, S. A. - 25ª edición, 1992, p. 198

rio y los elementos determinantes o constitutivos del Estado: El Gobierno- el orden jurídico, la soberanía y el bién público temporal.

Población: La población es el número de nacionales de un Estado, -- sin un cierto número de hombres y sin un territorio delimitado no podría - existir el Estado. El elemento humano es la base del Estado.

Formando su sustratos encontramos un grupo de hombres, de seres racionales y libres dotados de vida, que tienen fines específicos.

Territorio: Es el espacio en que viven los hombres al agruparse políticamente para formar el Estado. El territorio es un elemento de primer- orden para el Estado colocado al lado del elemento humano en cuanto que su presencia es imprecindible para que surja y se conserve el Estado.

Los hombres llamados a componer el Estado, deben estar permanente - mente establecidos e un territorio que constituye su nación.

Gobierno: Como hemos dicho el gobierno es un elemento constitutivo- del Estado. Es el encargado de dirigir y organizar la vida estatal, está - integrado por diferentes clases de organismos que cuentan cada cual con -- funciones propias y se coordinan para su funcionamiento.

El gobierno es esencialmente la acción por la cual la autoridad impone una línea de conducta a individuos. Los gobernados son los habitantes del Estado nacionales y extranjeros que se encuentran en el territorio estatal. La actividad de la autoridad en su aspecto de gobierno es dar órdenes. Su misión principal es ordenar. Naturalmente que esas órdenes no de - ben ser arbitrarias, sino que han de dirigirse hacia la consecución del - bién público temporal.

La autoridad aparece así como una exigencia del bién público temporal es decir, que para gobernar se necesita un jefe. Al vivir en sociedad- las personas buscan los medios mas aptos para asegurar su vida y por ellos acuerdan someterse a la decisión de algunos entre ellos, escogidos por -- ellos mismos, sin que por ello renuncien a su responsabilidad común.

Y siempre tales decisiones deben ser acordes con el fin perseguido- por la sociedad y por éste, pueden llegar a imponerse a los miembros de la misma.

Resulta así, que la autoridad es un instrumento idóneo al servicio- de la persona humana y por tanto ha de actuar en la forma que ésta lo re - quiera y para beneficio de la misma, puesto que es su mandatario. Gracias- a la autoridad la sociedad mantiene su cohesión y para que las instituciones políticas desempeñen su papel exigen ser dirigidas, puestas en marcha- orientadas, por una autoridad.

El orden jurídico: Para el logro de sus fines la sociedad, requiere organización, orden, regulación de actos y establecimiento de los linea -- mientos a seguir por todos los integrantes de la misma, es decir se requie re de normas adecuadas a través de la cuales se lleva a cabo el desarrollo de toda actividad que se produzca dentro de la misma sociedad. Es necesa - ria la existencia de un orden jurídico, de lo que se conoce como Derecho - resultando de esa manera que el Estado, al realizar su función legislativa produce aquellos ordenamientos jurídicos que se conocen como Derecho.

Además para el cumplimiento y respeto de las leyes es menester un - poder público legítimo que tenga las facultades para mandar y ser obedecido, que se encargue de la aplicación del Derecho.

la soberanía: La sociedad por naturaleza cuenta con la característica de ser soberana, entendida a ésta como aquél poder supremo que encuentra su justificación siempre que se ejerza con miras a la obtención del bién público. Por la soberanía el Estado está facultado para dictar y aplicar todas las medidas tendientes al logro de su fin.

El Bién Público Temporal: Es el elemento teleológico del Estado y el fin del mismo. La causa última de todo Estado es precisamente el logro del bienestar de todos los que forman parte de él, de dar satisfacción a sus necesidades es el elemento llamado bién público temporal, que es el indispensable para el desarrollo y perfeccionamiento de la persona humana y el que sólo es capaz de lograrse mediante la sociedad.

1.4.- FIN DEL ESTADO.

Todos los actos que realice el Estado deben ser encaminados a tal fin, tiene el deber de procurar los bienes materiales, culturales, y morales que favorezcan el desarrollo de la persona humana.

Cada sociedad o agrupación humana, necesariamente tiene un propósito o fin de realizar, y en tal virtud encontramos que el fin de la sociedad es el establecimiento y conservación del bién de todos sus integrantes

Por lo anterior, encontramos que "la materia propia del bién público queda constituída, pues, por la totalidad de los intereses humanos".(3)

(3) Porrúa Pérez, Francisco. Ob. cit. p. 292

El Estado ha de controlar, ayudar y regular las actividades privadas e individuales de la vida social para hacerlas converger en forma armónica hacia el bién público, y así éste se convierte en un atributo del poder público que va a presedir la vida en sociedad.

Pero, ¿que importancia tiene este bién?. Pues que es un bién que no puede ser alcanzado para, ni por un solo individuo, sin que sea igual para otro, aquí está el carácter de público opuesto a lo privado, además quetal bién no se agota en ninguna satisfacción particular. Es el bién colectivo dirigido a la colectividad de manera general.

La característica de temporal que se le dá a este bién público es por distinción de ciertos bienes, especialmente de los que persiguen asociaciones de tipo religiosos que se refieren a lo mas allá de la vida terrenal

La manera en que el Estado va a lograr su fin puede resumirse en — tres puntos, a saber:

1º Con el establecimiento de orden y paz sociales, lo que logra a través del ordenamiento jurídico, la justicia y la seguridad material.

2º Llevando a cabo una coordinación de las actividades de los grupos e individuos a fin de evitar la anarquía.

3º Proporcionando ayuda subsidiaria a sus integrantes para la realización de sus propósitos.

Nos hemos permitido concluir el punto que nos ocupa con lo escritopor el maestro Porrúa Pérez al respecto: "el bién público que debe realizar el Estado consiste en establecer el conjunto de condiciones económicas so-

ciales, culturales, morales y políticas necesarias para que el hombre pueda alcanzar su pleno desarrollo material y espiritual como persona humana, como miembro de la familia, de la agrupación, del municipio, del Estado y de la comunidad internacional". (4)

1.5.- FORMAS DEL ESTADO:

Se dice que todas las formas del Estado que se han visto a lo largo de la historia pueden simplificarse en dos fundamentales: Estado simple y - Estado compuesto.

El simple existe cuando el ejercicio de la soberanía, es decir la actuación de los órganos del Estado se aplican a un sólo pueblo establecido - en un determinado territorio, esto es, hay una sola organización estatal, - con los elementos característicos y necesarios para la existencia de toda - sociedad política. En éste existe un gobierno único que representa al poder del Estado tanto en lo interno como en lo externo.

A diferencia del simple el Estado compuesto se caracteriza por estar integrado de varios Estados simples que se unen con el propósito de organizarse de tal manera que consigan su fin cada uno, tienden a su defensa y beneficio. Sus actos serán destinados a lograr el fin de su unión. Los Estados compuestos más comunes son la Federación y la Confederación.

En la primera, los Estados o entidades que forman parte de ella —— crean un sólo Estado Federal. Siendo éste el poder supremo y siguiendo los-

(4) Porrúa Pérez, Francisco. Ob. cit. p. 287

demás los lineamientos que éste indique. Es un grupo de Estados que se subordinan al supremo Estado que ellos mismos han creado al unirse y éstos solo cuentan con autonomía, no con soberanía, la personalidad internacional solamente la tendrá el nuevo Estado formado por la unión de los Estados simples.

Mientras, en la segunda existe un acuerdo entre diversos Estados para unirse, sin que con ello creen un nuevo Estado superior a los confederados, no existe Estado supremo entre ellos, cada uno conserva su independencia, soberanía y personalidad internacional, por lo tanto puede actuar según le convenga, lo único que los limita es lo acordado en el pacto que los une.

Seguramente que al realizar un estudio detallado y profundo de cada Estado en las diferentes épocas, nos encontramos otras formas de Estado diferentes a las que nos hemos concretado, pero para nuestro propósito sólo nos referimos a la clasificación actual, sin que por ello resultemos ser limitativos.

1.6.- FORMAS DE GOBIERNO:

Hablar de forma de gobierno es referirse a las diferentes estructuras que pueden adoptar los organismos encomendados del ejercicio de la soberanía en cada país. Son producto de los diferentes acontecimientos y procesos políticos que se suscitan en la vida de cada sociedad. Es decir, es hablar de la manera en que es ejercido el gobierno y en quién es depositado tal ejercicio.

A lo largo de la historia se han dado diferentes tipos de gobierno, ya sea de acuerdo al número de sus componentes, a la manera de organizarse y actuar, lo cual ha ocasionado que haya diversas clasificaciones al respecto, nosotros hablaremos solamente de tres formas de gobierno.

1.- MONARQUIA: Es la forma de gobierno que hace referencia a un solo individuo. Es decir, el poder supremo se deposita en una sola persona: - monarca, rey, príncipe o emperador, con cargo vitalicio.

Como características propias de esta forma de gobierno encontramos que su - adquisición es hereditaria, se trasmite por muerte o abdicación, mediante - sucesión por dinastía al miembro de la familia que corresponda según la ley o la costumbre. Es un gobierno tradicional, conservador, digno de clases - previlegiadas y atribuye su justificación a la divinidad.

La monarquía típica, con las cualidades referidas, es la llamada absoluta o pura, en la que el rey es el único titular de la soberanía y la -- ejerce en nombre propio. Sus decisiones son supremas, no hay órgano jurídico alguno que limite su voluntad.

También existe la monarquía constitucional o limitada, en la cual - la acción del monarca se sujeta a un ordenamiento jurídico y por tanto debe actuar dentro de lo que establece la Constitución, pues ésta es la suprema.

La monarquía parlamentaria se caracteriza porque el ejercicio del - poder lo detenta el parlamento, a través de ministros; así el monarca pasa a ser un símbolo, sin ejercicio efectivo del poder.

2.- REPUBLICA: En esta forma de gobierno su titular puede ser una persona o grupo de ellas, que lo son al resultar electos por el pueblo o - por sus representantes. Es decir, la jefatura del Estado no es vitalicia,- sino de renovación periódica, pero la ejerce por medio de sus representantes, quienes lo son temporalmente. Así, el jefe de la sociedad política se legitima mediante una elección y substitución es de igual manera.

La actuación de los gobernantes está limitada por el ordenamiento jurídico.

Puede hablarse de república directa, si el pueblo participa personalmente en actividades propias del Estado. Y es indirecta cuando precisamente el pueblo es el que ejerce la soberanía por medio de los gobernantes que él mismo elige.

3.- DEMOCRACIA: Algunos tratadistas dicen que la democracia es - una forma de gobierno. Otros la conciben como forma de convivencia humana, de comunidad que reúne las condiciones necesarias para cumplir con la finalidad del Estado. Así, encontramos que democracia, antes que una forma de- gobierno es un estilo de vida basado en la co-participación en la co-res - ponsabilidad y ayuda recíproca, toda vez que (como ya se expresó con anterioridad), por naturaleza forzosamente pertenecemos a una comunidad y es - deber participar en ella para obtener beneficios personales y la constante superación y realización humana.

"La democracia es hoy, una filosofía, un modo de vivir, una religión y casi accesoriamente una forma de gobierno". (5)

(5) Burdeau, George. LA DEMOCRACIA. Ensayo Sintético. Editorial Ariel p.19

Muchas y muy variadas han sido las definiciones que de democracia se han dado, según el enfoque y sentido que se hayan querido dar. A nosotros-nos interesa como forma de gobierno, y consideramos aceptable la defini — ción que de ella hace el doctor Basave: "Democracia es una forma de gobier no que reconoce a los hombres una igualdad esencial de oportunidades para- el ejercicio de sus derechos civiles y políticos y que cuenta con el pue - blo para la estructuración del poder ". (6)

De lo anterior, deducimos que por gobierno democrático hemos de en - tender una forma en que la sociedad política se organiza para el logro de - sus fines, respetando siempre la integridad de cada una de las personas que la forman y por ende los derechos que éstas poseen. Considerando todo tipo de participación y cooperación de las personas tendientes a los fines pro - pios de la sociedad.

Quienes han de dirigir a la comunidad política para el logro de sus- fines sean designados por la propia comunidad y provengan de ella. Así cada persona tendrá las mismas oportunidades y posibilidades de acceso al ejerci cio de la actividad estatal.
Es por ello, que la forma de gobierno democrática es considerada como la — más justa, en cuanto que en ella se toman en cuenta las opiniones y partici paciones de los miembros de la sociedad política y son ellos mismos quienes obtienen los beneficios. Sin distinción alguna.

(6) Basave Fernandéz del Valle, Agustín. TEORIA DE LA DEMOCRACIA: Editori- al Jus 3ª edición. México, 1988. p. 31

C A P I T U L O S E G U N D O

E L M U N I C I P I O

2.1.- Origen del Municipio.

2.2.- Definición.

2.3.- Elementos del Municipio.

2.4.- Estructura del Municipio.

C A P I T U L O II : EL MUNICIPIO.

2.1.- ORIGEN DEL MUNICIPIO.

Surgen varias teorías en relación al origen del municipio; que van - desde aquellas que lo plantean como algo natural, espontáneo o divino, hasta las que señalan como una consecuencia de las formas de organización que adopta el Estado en su régimen de derecho, teorías que de ninguna forma - son inútiles si consideramos sus derivaciones y consecuencias; pues de -- aquí partirá la determinación de la sustantividad jurídica del municipio y con ello el alcance de sus funciones y competencia. Para nuestro estudio - sólo veremos las siguientes:

1.- Teoría Sociológica o natural.

Esta teoría sostiene que el municipio es anterior al Estado por lo - que no puede ser una creación del mismo, puesto que nunca el creador puede ser posterior a la creación.

Si los hombres que viven en un espacio limitado tienen necesidades - comunes, es natural que se produzcan sentimientos de comunidad que origi - nen una unidad sociológica, y que esta comunidad social con o sin reconocimiento del Estado.

El instinto gregario del hombre lo hace sociable por naturaleza.

El municipio es el resultado de ese instinto de solidaridad que ha - ido perfeccionando su organización a partir de la familia, que fué la quedió origen a un grupo mayor de vecindad, hasta llegar al municipio como -

" Una agrupación local ". (7)

Acerca de este origen natural Alexis de Tocqueville nos dice al respecto que: "El municipio es la única asociación que está de tal modo en la naturaleza, que en donde quiera que hay hombres reunidos, se forma por sí mismo un municipio. La sociedad municipal existe, pues, en todos los pueblos cualesquiera que sean sus costumbres y leyes. Es el hombre quien hace los reinos y crea las repúblicas; el municipio parece salir directamente de las manos de Dios". (8)

En esta teoría vemos que el municipio ha existido a través de un largo proceso lógico y natural de la sociedad: Primero la familia por extensión el clan, la tribu, la gens, luego el municipio y posteriormente otras formas de organización cada vez más complejas y elaboradas.

2.- Teoría jurídica o formalista.

En esta teoría se basa en que el municipio es una institución posterior al Estado, ya que ésta es quien da la vida, quien le otorga personalidad jurídica y creada por la ley, ya que antes de que la ley denomine municipio a un conglomerado social, éste no existe como municipio, es la ley la que le da tal carácter y la que le señala que requisitos, así como su forma de ser.

Uno de los exponentes más típicos de esta teoría es el Maestro Ignacio Burgoa, quien afirma que ni teórica ni prácticamente puede concebirse-

(7) Ochoa Campos, Moisés. LA REFORMA MUNICIPAL: Editorial Porrúa, S. A. 4ª. edición México. 1985, p. 23
(8) de Tocqueville; Alexis. LA DEMOCRACIA EN AMERICA: Editorial Alianza, S A. 3ª reimpresión México. 1993, p. 58

el llamado municipio natural, ya que: " El municipio entraña a una entidad jurídico política que tiene como elemento de sus estructuras formal, una - determinada comunidad humana, radicada en un cierto espacio territorial, - estos elementos, ónticos o naturales, por sí mismos, es decir, sin ninguna estructura jurídica, en la que se proclame su autonomía y la autarquía de- la que hemos hablado, no constituyen el municipio, cuya fuente es el dere- cho fundamental de Estado al que pertenezcan". (9)

Los formalistas concluyen que el ente municipal, surge como una expresión de la necesidad que el Estado moderno tiene, de llevar a cabo la - descentralización.

No admiten el origen sociológico de la comuna, pues consideran que- nace, gracias al orden normativo que es el que le da la legitimidad y por- tanto existencia jurídica.

3.- Teoría Ecléctica.

Reconociendo el aspecto jurídico, pero pretendiendo armonizarlo con el sociológico, surgen teorías que señalan que efectivamente, que a pesar- de que algunas agrupaciones vecinales pueden reunir las características de lo que se denomina municipio, éste no existe mientras no es reconocido por la ley como tal, por lo que se requieren los dos elementos.

Alvarez Gendin, dentro de esta tesis nos dice: " Así como la ley de- termina para el hombre, el momento en el cual ya tiene capacidad para ' ' -

(9) Burgoa Orihuela, Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, Editorial - Porrúa, S. A. 2ª edición. México, 1976. p. 827

obrar así la ley determina al núcleo su capacidad para obrar como municipio ". (10)

También el Doctor Acosta Romero, apoyando esta postura nos comenta: " El municipio es una realidad social regulada por el derecho, a partir de sus más remotos orígenes, dándoles mayor o menor aptitud". (11)

Para emitir juicios acerca de las teorías expuestas es necesario precisar que ambas difieren en sus bases o puntos de inicio o desarrollo pues mientras las teorías naturalistas hablan de un municipio, rudimentario los formalistas se refieren al municipio como una institución jurídica cuyos elementos se fusionan armónicamente. De ahí que llegan tan disparejas las conclusiones a que llegan ambos. Así pues, consideramos que el municipio como el Estado, deben haber llevado un largo proceso de evolución natural en que fueron perfilándose sus características y que al momento en que seda la fusión Estado-gobierno, aparece la diferenciación de los demás elementos y con ello la delimitación de aréas de influencia.

En cuanto al surgimiento natural no es posible determinar el momento histórico, pero si podemos afirmar que esa idea latente y primigenia del municipio que se tuvo en Grecia, llegó a concretarse como una verdadera institución jurídica en Roma.

2.2.- DEFINICION.

El municipio es una pieza elemental del Estado y el equilibrio de éstas reside en su organización.

---

(10) Alvarez Gendin, Sabino. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL, Editorial Bosch, Barcelona, 1954, p. 7
(11) Acosta Romero, Miguel. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, S. A. México 1990, 9ª edición. p. 565

Etimológicamente la palabra municipio proviene del vocablo latino - "Municipium" que entre los romanos significa ciudad libre que se gobernaba por leyes propias. Sin embargo tal concepción no es del todo satisfactoria ni completa toda vez que no abarca la totalidad de elementos, es un concepto generico y consideramos que es necesario ampliar más en el asunto.

Jurídicamente hablando el municipio es conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un — ayuntamiento.

Siguiendo el criterio de Efraín González Luna nos dice que municipio es: Puente entre dos riberas casi adyacentes, pero separadas por un — cauce abismal: La familia y el Estado, la comunidad natural y la sociedad-civil organizada políticamente.

Mendieta y Núñez define al municipio como: La circunscripción territorial más pequeña del país y está bajo el gobierno inmediato y directo — del ayuntamiento.

El Maestro Gabino Fraga nos explica: El municipio no constituye unidad soberana dentro del Estado, ni poder que se encuentra al lado de los - poderes expresamente establecido por la Constitución, el municipio es una- forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.

Por su parte Miguel de la Madrid nos dice: El municipio es sociedad natural domiciliada: El municipio es la comunidad social que posee territo

rio y capacidad política, jurídica y administrativa, activamente participativa que puede asumir la conducción de un cambio cualitativo y que es el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral.

El municipio como célula política fundamental y escuela de la democracia.

Tres núcleos de gobierno; Federación, Estado y Municipio.

Municipio, piedra angular de nuestra vida republicana y federal.

Para concluir con este tema diremos que entre las instituciones jurídicas y políticas que tienen sin duda alguna mayor importancia en la vida nacional está el municipio. Se le ha llamado, y es la base de la democracia, pilar fundamental y cimiento solidísimo de todo gobierno.

En la unión de familias para formar el municipio está la semilla de una vida comunitaria sana y fecunda. La escuela más apta de civilidad y patriotismo.

2.3.- ELEMENTOS DEL MUNICIPIO.

Población: El municipio como célula de organización requiere una población, pero no le basta una población, sino que requiere de una población unida por vínculos de indentificación como los que dan un mismo lenguaje, un mismo pasado histórico, las tradiciones, los lazos de sangre, la religión, la educación e inclusive la alimentación y el vestido.

El municipio es el asiento de la conviviencia, por esto se requiere que la población de un municipio tenga relaciones de vecindad, de proximi-

dad, de intereses comunes, de ayuda mutua, de colaboración, de solidaridad de integración. No basta la simple coexistencia de respeto, sino que es indispensable una amplia identificación entre la población del municipio, la cual para no ser sólo un agregado humano requiere estar organizada en una asociación de vecindad.

Aunque no consideramos que la mera vecindad natural de la población sea suficiente para constituir un municipio, sí afirmamos que entre más definida sea esta unidad humana, mejor será la organización municipal.

La solidaridad es un espíritu que indispensablemente debe animar a los miembros de una sociedad organizada; es la unión colectiva organizada políticamente y ordenada jurídicamente, que permitirá al conjunto de sus miembros ese desarrollo humano que es la meta del hombre como ser racional.

De aquí que el primer elemento del municipio sea, el elemento humano caracterizado por una asociación de vecindad, es decir, la solidaridad es parte integral del municipio; el ser humano sólo se realiza mediante la solidaridad.

Por eso el municipio es en la actualidad categóricamente una asociación solidaria de vecindad.

La importancia de la asociación de vecindad no se ve reflejada en las leyes orgánicas municipales, sino en la práctica cotidiana de convivencia, las leyes orgánicas al referirse a la población regula la forma de adquirir y perder la vecindad y los derechos y obligaciones de los habitantes.

Existen Estados que no regular el aspecto de población como las dos Baja Californias, Chiapas, Durango, Jalisco y Quintana Roo.

Otros Estados como Yucatán que por darle énfasis en importancia al

registro de población, al cual regula minuciosamente, no regula otros aspectos de la vecindad.

Formas de adquirir la vecindad: Existen varios requisitos para adquirir la vecindad como: Tener domicilio establecido por un tiempo mínimo el criterio para establecer el tiempo en que debe vivir una persona para ser considerada como vecino, varía, aún que tal parece que hay un criterio generalizado respecto a que sea de seis meses, ya que Oaxaca, Morelos Campeche, Querétao, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tlaxcala, Nayarit, Coahuila, Guerrero, Zacatecas y Veracruz así lo establecen. Hidalgo amplía el plazo a un año y Aguascalientes y Jalisco señalan dos años.

Algunos de los Estados que establecen seis meses como Zacatecas señalan que antes de cumplirse el plazo basta que se manifieste expresamente ante la autoridad municipal el deseo de adquirir la vecindad, anotándose en el registro municipal y que compruebe que renunció ante las autoridades municipales a su anterior vecindad.

Como hemos visto basta con residir en un lugar determinado, para adquirir la vecindad, sin embargo, hay un Estado que aumenta el requirimiento, Sonora establece también el requisito de ejercer alguna profesión, arte, industria, empleo o actividad productiva.

Formas de perder la vecindad: Por ausencia legalmente declarada, como lo señalan las leyes orgánicas de los Estados de Aguascalientes, Morelos y Zacatecas.

Por manifestación expresa de residir en otro lugar, establecido -- por Aguascalientes, Morelos y Zacatecas.

Por ausencia del territorio municipal por un plazo mayor de: Un año según Tlaxcala y Coahuila, dos años según Aguascalientes y Sonora; seis meses en Oaxaca, Hidalgo, Yucatán, Campeche, Veracruz, Nayarit, Querétaro, - San Luis Potosí, Tamaulipas, Guerrero y México.

Por no manifestar a la autoridad municipal el cambio de vecindad, como lo dice el Estado de Hidalgo.

Por declaración judicial, establecido por Zacatecas.

TePritorio. Uno de los elementos esenciales del municipio, es su territorio, un municipio sin territorio es inimaginable.

El territorio municipal es el escenario donde se realiza la convivencia vecinal, donde se asientan los vecinos, sus casas, sus empresas.

En nuestro país, en el que por imperativo constitucional (art. 115.) los Estados deben tener como base de su división territorial al municipio.

Nos encontramos que todos los terrenos que se encuentran en la República, pertenecen a un municipio, excepción hecha de los del Distrito Federal; de aquí que podamos afirmar que el territorio de una entidad es la suma de los territorios municipales, el nacional es la suma de los territorios municipales, más el que corresponda al Distrito Federal.

Tal es la importancia del elemento territorial que el municipio ha sido identificado con su territorio, aunque no debemos olvidar que el municipio es un todo y no podemos identificarlo con una de sus partes.

Para precisar el concepto de territorio municipal, seguiremos el concepto de Kelsen, quien nos indica que el territorio es el ámbito espacial de validez de una ley; en un Estado federal como lo es el nuestro, encontramos tres tipos de territorio, el federal, el estatal y el municipal.

El ámbito espacial de validez del orden jurídico federal, esto es el territorio, lo es todo aquello que integra la federación, inclusive los espacios aéreos, marítimos y el subsuelo.

El territorio de una entidad federativa es el espacio delimitado dentro de su circunscripción geográfica, esto es, exclusivamente la superficie terrestre, excluyendo, los espacios aéreos, marítimos y subsuelo, que pertenecen a la Federación.

El territorio municipal es la superficie terrestre dentro de los límites donde tienen validez el orden jurídico municipal.

Por lo que respecta a este elemento debemos señalar que el territorio donde se asienta el municipio le es propio, pero no exclusivo, ya que forma parte de un territorio mayor, el del Estado, por lo tanto, el municipio no tiene un ámbito de validez espacial exclusivo, pero sí propio.

El Doctor Acosta Romero al hablar de la coexistencia del municipio - la entidad federativa y la Federación dentro de un mismo territorio, lo explica a través de tres círculos concéntricos, de los cuales el interior corresponde al municipio, el medio a la entidad federativa y el exterior a - la Federación.

Así podemos entender a los municipios, en su aspecto territorial como círculos primarios de convivencia. Dentro de dicho territorio se resuelven sus propios problemas y las relaciones que trascienden del mismo deberán resolverse en el círculo siguiente.

De aquí que tengamos que el territorio del municipio no es una parte que desintegre a la entidad federativa, sino por el contrario, es la porción que unida a las semejantes, integra a la propia entidad, la que a su vez en similar nexo integra la Federación.

La mayoría de las leyes orgánicas municipales de los estados, señalan los municipios con los que se integra el propio Estado, en algunas leyes mencionan también sus cabeceras municipales; otras establecen las partes integrantes de cada municipio como Chiapas; Baja California precisa específicamente el territorio de cada municipio hasta sus colindancias.

Problemas de límites municipales: La regla general, es que las leyes orgánicas de cada Estado establezcan el reconocimiento de los límites que los municipios tengan en el momento de aprobarse la mencionada ley, sin que se especifiquen, algunas leyes establecen alternativas para resolver los problemas que se pueden presentar por motivo de límites; las alternativas que se establecen resuelven las cuestiones por vía conciliatoria a través de acuerdos entre los municipios y la otra vía es la contenciosa en donde se somete la cuestión ante una autoridad que puede ser el Tribunal Superior de Justicia o la Legislatura del Estado.

a) Procedimiento conciliatorio: Este procedimiento es adaptado por estados de Hidalgo, Baja California Sur, Nayarit, y Quintana Roo.

b) Procedimiento contencioso: Este sistema lo adoptan los estados de Baja California Sur, Hidalgo y Quintana Roo.

Los estados que no disponen nada respecto al problema de límites son los siguientes: Baja California Norte, porque su ley especifica y delimita las colindancias entre los municipios. Chiapas que describe las agencias que integran cada municipio. Chihuahua, que enumera sus municipios. Durango a su vez, enumera sus municipios, y señala el nombre de las-

cabeceras municipales, no establecen disposiciones en su leyes orgánicas - Guanajuato, San Luis Potosí, Sinaloa y Veracruz.

Algunos municipios están integrados por varios centros de población los que clasifican en categorías tomando en cuenta el número de habitantes y los servicios públicos con los que cuentan.

La mayoría de los estados de Aguascalientes, México, Querétaro, San Luis potosí, Sinaloa, Tabasco y Tamaulipas, utilizan las denominaciones de ciudad, villa, pueblo y rancherías, pero las leyes orgánicas de Baja California Sur, Campeche, Hidalgo, Oaxaca y Quintana Roo tienen una pequeña variante, ya que en lugar de usar el término de ranchería, utilizan el de -- congregación. Zacatecas suprime la categoría de villa y establece la comisión agraria.

Chiapas habla de agencias, riberas, aldeas, rancherías y congrega - ciones. Chihuahua establece que el municipio se integra por su cabecera, - secciones municipales y comisarías de policía.

Colima señala ranchos, rancherías, pueblos y ciudades. Durango divide al municipio en juntas municipales, jefaturas de cuartel y manzanas.

Guerrero lo divide en comisarías. Jalisco en delegaciones y agen -- cias municipales. Michoacán en tenencias y encargadurías de orden.

Morelos se refiere a zonas urbanas del municipio que se dividen en- delegaciones y los poblados foráneos en ayudantías municipales.

Sonora distingue entre cabeceras municipales, comisarías y delega - ciones.

Gobierno: Hemos señalado que el municipio es un nivel de gobierno y que su población tiene capacidad para autogobernarse, tomando en consideración que en un estado de derecho como el nuestro el pueblo se autogobierna por leyes y no por hombres. El orden jurídico establece los órganos de gobierno, las atribuciones de cada órgano, así como los requisitos que deberán satisfacer los ciudadanos que integran esos órganos y ejecutan las leyes realizando las actividades necesarias, de tal manera que para analizar el gobierno del municipio debemos estudiar el marco jurídico que lo regula, este marco jurídico está integrado en primer lugar por la Constitución Politica de los Estados Unidos Mexicanos; la Constitución local de la Entidad Federativa respectiva; la Ley Orgánica Municipal o su equivalente en cada estado; las Leyes Fiscales que en cada estado regulen esta actividad; y las leyes, reglamentos y decretos que cada municipio emita.

El Bién Público: Es el elemento Teleológico del municipio el cual como toda corporación pública se estructura de acuerdo o fines valiosos y precisos. El hecho de que existan otras esferas político sociales con fines más amplios, no significa que al municipio deje de confiársele tácita o expresamente la consecución de ciertos propósitos o finalidades, sobre todo si se toma como punto de partida que nuestro Estado de derecho busca el establecimiento de relaciones armónicas.

Para que el municipio pueda deselvolverse ha de vivir por sí y mediante su organización; la cual una vez obtenida, ha de conservarla cuidadosamente. Esto es por que la vida humana, alrededor de la cual gira el municipio, exige una constante actuación que será tan indefinida como el hombre sobre la tierra, y no es como aquellas cosas de fines transitorios y -

y momentáneos que una vez que los dejan desaparecen o cesan. El municipio sostiene a sus avecinados en armonía y orden unos con otros, dentro del orden público, primer predicado de la convivencia humana, sin el cual se haría imposible la vida.

En resumen el municipio está integrado por cuatro elementos que ya mencionamos anteriormente y que deben ser reconocidos y diferenciados en el ámbito comunal.

2.4.- ESTRUCTURA DEL MUNICIPIO.

Si bién es cierto que las legislaciones municipales que regulan al municipio en las entidades del país desenvuelven y desarrollan las mismas bases, los mismos fundamentos y los que establece el artículo 115 Constitucional, también es cierto que encontramos diferencias que van desde la denominación de la ley, la mayoría la llama Ley Orgánica, los estados de Baja California Sur, Guanajuato y Jalisco, tomando en consideración el contenido de la lay la llaman con mayor precisión Ley Orgánica Reglamentaria y después señalan el Título o Capítulo que regula al municipio en su Constitución. Tenemos estados que pretenden tener una ley más amplia que integra todas las disposiciones relativas al municipio y denominan a su ordenamiento Código Municipal como Nayarit, Chihuahua y Tamaulipas.

También hay similitudes en la integración del Ayuntamiento, no en todas las entidades se conforma el Ayuntamiento de la misma manera, por ejemplo, el síndico en Jalisco no es de elección popular, ni integra el cabildo, en Sinaloa se denomina síndicatura a los centros de población de determinadas características, y síndico, es el delegado o representante de ese pueblo.

Encontramos también diferencias en su forma de organización y en su funcionamiento, estas características responden a sus necesidades y a sus tradiciones.

En este tema trataremos de dar una explicación breve de la estructura del municipio.

Ayuntamiento: Es el órgano de gobierno que administra al municipio - con objeto de lograr un desarrollo integral equilibrado que permita a sus habitantes gozar una mejor forma de vida.

El ayuntamiento es designado en su cargo cada tres años en una elección popular directa, conforme a lo dispuesto en el artículo 115 Constitucional.

El ayuntamiento está formado por el presidente municipal o alcalde, el síndico y los regidores. Además forma parte del ayuntamiento: El secretario, el tesorero, el encargado de la oficialía mayor, el encargado del - desarrollo urbano y ecología, el encargado de la seguridad pública y los - funcionarios y personal técnico y administrativo que requiera el municipio

La Constitución Política de cada uno de los estados y las leyes respectivas municipales señalan los requisitos para ser miembro del ayunta -- miento. Un requisito que se contempla en todas las Constituciones locales- es el de la residencia en el territorio municipal. El propósito de este -- punto de vecindad es que el candidato conozca la problemática del municipio.

Cada tres años se renuevan las autoridades municipales, en elección popular y directa. Este término no se menciona en la Constitución Política del País, sino que se señala en las propias Constituciones locales.

Un aspecto importante es el que las elecciones de ayuntamiento no - se realizan simultáneamente en toda la República; cada uno de los estados fija la fecha de acuerdo con lo indicado en su legislación local.

Cabildo: La palabra cabildo viene del latín "capitulum", con lo que se designaba al cuerpo de eclesiásticos de una iglesia. En algunas ocasiones se designaba con esta palabra al ayuntamiento o a la junta celebrada - por el cabildo, y también a la sala donde se celebra. Por lo tanto, cabildo significa cuerpo o corporación o junta de capitulares, bién sean éstos- civiles o eclesiásticos.

En la actualidad el cabildo se forma cuando en sesión de trabajo se reúnen todos los integrantes del ayuntamiento; en esta sesión de cabildo - el cuerpo colegiado toma las decisiones del gobierno municipal; ejemplo: Se discuten o se aprueban los planos, programas, proyectos, el presupuesto de egresos, el bando de policía y buen gobierno. Una de sus funciones im - portantes es que expiden reglamentos, circulares y disposiciones adminis - trativas que se aplican dentro del municipio.

Presidente Municipal: Es el encargado de dirigir y representar polí tica, legal y administrativamente al municipio; como órgano ejecutivo debe cumplir con las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento.

Son electos directamente por el pueblo, y no pueden de ninguna forma ser reelectos para el período inmediato. Así lo preveé el parráfo segun do de la fracción I del artículo 115 constitucional.

Se establece en este precepto que la persona que por elección indirecta o por nombramiento, o bién por designación de alguna autoridad desem peñe cualquier cargo de los del ayuntamiento, no podrá de ninguna manera -

ser considerado para el periodo inmediato; sin embargo, la misma Constitución establece que la persona que tenga el carácter de suplente si podrá ser electa para el periodo inmediato como propietario, siempre y cuando no haya estado en ejercicio.

Una de las facultades de los estados es la de establecer los requisitos que se deben llenar para ser parte del ayuntamiento; la mayoría de las Constituciones locales señalan como requisitos primordiales: Ser ciudadano mexicano, ser nativo del estado o bién tener una residencia efectiva por algún tiempo determinado en el municipio, tener una edad mínima entre veintiuno y veinticinco años, no pertenecer a ningún estado eclesiástico y no ser ministro de culto religioso. En algunos estados se apunta además la necesidad de haber terminado la escuela primaria.

Entre las más sobresalientes facultades y obligaciones que tiene este funcionario municipal se encuentran las siguientes:

1.- Distribuir y difundir el bando de policía y buen gobierno, así como la reglamentación aprobada por el ayuntamiento.

2.- Cumplir y hacer cumplir, en el ámbito de su competencia, las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales.

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

4.- Proponer al ayuntamiento el nombramiento de los servidores públicos municipales; secretario del ayuntamiento, tesorero municipal, oficial mayor, encargado de seguridad, encargado de desarrollo urbano y ecología.

5.- Cuidar y vigilar que se aplique el presupuesto municipal.

6.- Vigilar la recaudación de los ingresos de la hacienda municipal

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

8.- Dar permiso para la expedición de los certificados de uso del suelo urbano, y las licencias y permisos de construcción.

9.- Tener bajo su mando a la policía municipal.

10.- Coordinar la acciones del registro civil del municipio.

11.- Promover la participación ciudadana en los procesos electorales.

12.- Coordinar el reclutamiento para el servicio militar.

Síndico: El síndico municipal es el funcionario responsable de la atención de los asuntos jurídicos y del control de la hacienda municipal.

El síndico municipal es electo popularmente por término de tres años, sin que tenga la posibilidad de reelegirse para el periodo inmediato

En las leyes orgánicas municipales no existe semejanza en los requitos de elegibilidad de los síndicos; por el contrario, existe una gran diversidad de disposiciones, dentro de los que sobresalen: Ser mexicanos por nacimiento; ser originarios del estado o tener una residencia de más de seis meses; además, ciertas leyes señalan que se debe saber leer y escribir.

Entre las atribuciones del síndico se encuentran:

1.- Proteger y promover los intereses municipales.

2.- Representar al ayuntamiento en los litigios.

3.- Cuidar que las autoridades y los servidores públicos no violen las disposiciones de la Ley de Responsabilidades de los Servidores públicos.

4.- Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería.

5.- Hacer visitas de inspección a la tesorería y vigilar que se presente en su oportunidad la cuenta municipal al Congreso local.

6.- Vigilar que las multas por infracciones a leyes y reglamentos municipales se depositen en la tesorería.

7.- Cuidar que se envié a la contaduría general del estado, las cuentas de la tesorería municipal.

8.- Custodiar el levantamiento de inventarios de bienes muebles e inmuebles.

9.- Acudir a las sesiones del ayuntamiento y participar en las discusiones y decisiones con voz y voto.

10.- A falta de agentes de Ministerio Público, realizar las diligencias penales, y remitirlas inmediatamente a las autoridades competentes.

Regidor: Los regidores son órganos del gobierno municipal que administran distintas ramas del municipio, tales como la de los servicios públicos, mercados, rastros, espectáculos, cementerios, tesorería, y en caso de falta del presidente municipal pueden realizar la suplencia.

Los regidores suelen vincularse con los intereses nacionales de la jurisdicción, por lo que representan en la forma de gobierno municipal al elemento democrático más auténtico del Estado Mexicano.

Es de hacer notar que el número de regidores varía por la importan-

cia del municipio, o por sus características económicas y urbanas, o por - el número de habitantes; por lo que cada municipio cuenta con un número de regidores de acuerdo con sus necesidades, pero siempre con base en lo que- determine la ley orgánica municipal del estado.

De la misma forma que el presidente municipal y el síndico, el regidor es electo por votación popular directa, y durará en su encargo tres — años no pudiendo ser reelectos en el periodo inmediato.

Los requisitos para ser regidor municipal serán los mismos que para ser presidente municipal o síndico.

Las atribuciones de los regidores municipales son:

1.- Realizar y supervisar las comisiones que le confiera el municipio.

2.- Suplir las faltas temporales del presidente municipal.

3.- Acudir a las sesiones de cabildo, participando con voz y voto.

4.- Asistir a las ceremonias cívicas.

5.- Integrar la comisión o comisiones que le asigne el ayuntamiento

6.- Sugerir mejoras a la estructura y funcionamiento del municipio.

C A P I T U L O T E R C E R O

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO

3.1.- El Municipio en otros países.

3.1.1.- Visión Histórico Municipal en Francia.

3.1.2.- Visión Histórico Municipal en Roma.

3.1.3.- Visión Histórico Municipal en España.

3.2.- Desarrollo Histórico del Municipio en México.

3.2.1.- El Municipio Primitivo.

3.2.2.- El Municipio Colonial.

3.2.3.- El Municipio en la Constitución de Cádiz.

3.2.4.- El Municipio en la Constitución de 1824.

3.2.5.- El Municipio en la Constitución de 1836.

3.2.6.- El Municipio en la Constitución del 5 de Febrero de 1857.

3.2.7.- El Municipio en la Constitución de 1917.

C A P I T U L O III : ANTECEDENTES HISTORICOS.

El municipio es una institución que históricamente ha sido creada,- conformada y fortalecida por el Derecho, que le ha ido precisando, definiendo y perfilando.

Para analizar al municipio tenemos que estudiar su aspecto histórico y sin pretender realizar una síntesis completa, sino destacar sus enfoques jurídico y político, ubicando nuestro interés en las épocas de mayor- esplendor, tratando de encontrar en primer lugar sus motivaciones y las necesidades a las que respondió su florecimiento y también las características que lo identifican en los distintos espacios geográficos y tiempos de- su aparición.

Para nuestra investigación analizaremos sólo tres países: Francia,- Roma y España.

3.1.- EL MUNICIPIO EN OTROS PAISES.

3.1.1.- Visión Histórico Municipal en Francia.

Referirnos al municipio en Francia es imperativo para entender, por una parte, su influencia en el municipio mexicano y por la otra, la naturaleza de esta institución.

Los historiadores nos señalan que entre los siglos XI y XIV aparece y llega a su apogeo el municipio en Francia.

Así Pirenne manifiesta que desde fines del siglo XI las actividades de las ciudades, al romperse la economía cerrada, condenaban al régimen --

señorial a su desaparición progresiva. "Organizando el pueblo e impulsando por razones sociales, reclama la igualdad de derechos políticos y trata de arrebatar el gobierno a los patricios". (12)

Las concesiones al municipio se inician propiamente en Francia a fines del siglo XI, ya que anteriormente las ciudades desempeñaban un papel histórico casi nulo.

El municipio, cuando aparece, es concedido, permitido o confirmado por los reyes o señores feudales, a través de una carta que normalmente — iniciaba así: Hemos concedido el municipio a los habitantes de tal ciudad según las costumbres y puntos que se contienen más abajo.

Estas cartas eran breves y no describían bién las costumbres; así — por ejemplo la que Felipe Augusto en 1188, concede el municipio a los burgueses de Montrevil-sur-mer, no enumera ni detalla en forma alguna los — usos y costumbres. Simplemente dice: El municipio con los usos y costum — bres que se saben tenían anteriormente.

En 1189, a los habitantes de Saint Riquier se les autoriza seguir — costumbres razonables ya observadas anteriormente, y sólo añaden que po — drán. "Nombrar un alcalde en su municipio todas las veces que lo requie — ran". (13)

Es pertinente aclarar que a estos habitantes ya se les había concedido el municipio en 1126 por Luis VI; quien sin embargo, les había prohibido tener alcaldes.

---

(12) Pirenne, Garques, HISTORIA UNIVERSAL, Editorial Exito, 6ª edición, volumen II, Barcelona, 1970. p. 127
(13) Ch. Petit Dutaillis, LOS MUNICIPIOS FRANCESES, Traducción de José López Pérez, Editorial Uthea, México, 1959

En 1108, Baudry, obispo de Noyon, constituyó el municipio en su ciudad y lo hizo confirmar por el papa y por el rey. De ello notificó en una breve carta a todos los cristianos, pero no habla ni regula la administración ni la organización de la ciudad.

A principios del siglo XII, Guillaume Televas, conde de Ponthieu, vendió a los burgueses de Abreville el derecho a formar un municipio, pero sin otorgarles un documento fehaciente y es hasta a fines del mismo siglo cuando obtienen la carta que les concede los derechos y costumbres.

Cabe con este antecedente, destacar otra forma jurídica para la instauración de un municipio, es decir la venta de derechos.

En la misma época, la ciudad de Saint-Omer es autorizada por el conde de Flandes, quien señala: Concedo las leyes y costumbres antedichas y jurado, subsista y permito que sea disuelto por nadie.

En 1227 Teobaldo IV, conde de Champagne, concede el municipio a los habitantes de Fismes, expresando. "Ante todo los hombres me han jurado fidelidad para siempre y han jurado ayudarse mutuamente según su poder, ha aquí por otra parte las instituciones de este municipio". (14)

Brequingny, en su investigación sobre las comunas, ha enunciado la teoría sobre los caracteres distintivos de lo que llamamos municipio.

El primero es la asociación jurada y el otro es la atribución de derechos y privilegios, entre los que se encontraba siempre una jurisdicción más o menos extensa, confiada a magistrados del municipio elegidos por éste.

---

(14) Ch. Petit Dutaillis, Ob. cit. p.26

Sin embargo, las cartas por medio de las cuales se concedía el municipio, no son todas similares, hay algunas más extensas, otras obedecen a la mayor energía o ambición de los solicitantes.

También debemos tomar en cuenta el tamaño de la ciudad, ya que existían pequeños burgos rurales, aldeas y ciudades industriales o comerciales prósperas; también debemos tomar en cuenta que algunas ciudades ya habían conquistado importantes prerrogativas, por lo que, en las cartas sólo se reconocían y confirmaban.

En medio de todas estas diferencias, sin embargo, era homogénea la solemnidad y formalidad que se observaba, al ser redactadas las cartas en forma de diploma, principiando por una invocación a Dios.

En cuanto a su contenido, podemos mencionar algunas peculiaridades, en primer lugar la cláusula de juramento de ayuda mutua; en segundo lugar, otra que se observa en la carta municipal de Laon, era la obligación de tener una casa o viña, o bienes muebles suficientes, para en caso necesario, dar satisfacción a la justicia.

Normalmente se establecen garantías de seguridad y de respeto a las pertenencias de los súbditos; el propio concedente se fija limitaciones, prohibiéndose a sí mismo los actos de violencia y las exacciones.

Se establece también una garantía de orden judicial, evitando las citaciones abusivas y las detenciones arbitrarias. Se concede ya la caución para garantizar la libertad; las reglas del procedimiento aseguran que nadie podrá ser juzgado fuera de la ciudad. Se reglamentan las penas y se establecen tarifas de multas, algo muy importante es que se garantiza la paz del mercado, cualquiera que vaya a la feria o al mercado no debe ser detenido, ni inquietársele.

Otras garantías que en mayor o menor grado se establecen en las cartas, son las de orden fiscal, ya que dispone que no se agravarán con tasas arbitrarias, ni habrá requisas; las imposiciones señoriales y los deberes de patrullas, aunque no son abolidas, sí son reglamentadas.

Cabe destacar que las conquista esencial de los municipios han sido la libertad personal; el que pertenecía a un municipio era un hombre libre

Por ello la finalidad de las cartas, es dar garantías contra la arbitrariedad y el medio para alcanzar ese fin era el autogobernarse y excluir del municipio a los agentes señoriales.

En efecto, los municipios tenían autonomía judicial y administrativa el norte de Francia contaba con los municipios más importantes; en las fronteras al rey sólo se interesa tener una plaza firme y buergueses fieles ya que sus agentes les es difícil en algunos municipios vigilar estos lugares.

En el aspecto judicial, la autonomía es completa; los municipios mismos administran su justicia sobre su ciudad y suburbios, con exclusión de la jurisdicción del Tribunal del Rey.

En otras partes, las autoridades locales colaboran como inspectores o gozan de derechos de policía.

Otros de los motivos por el que nacen los municipios es por una necesidad absoluta de paz para poder progresar.

En efecto, entre las causas que dieron origen a diversos municipios fue la búsqueda de la paz ante un estado casi permanente de lucha entre los señores feudales y el clero por un lado y los burgueses por otro.

Como apoyo de la postura anterior, se puede observar que en muchas -

cartas municipales aparece una cláusula de amnistía para los que anteriormente se había opuesto al señor feudal, y se menciona repetidamente la idea de la paz como factor indispensable para el progreso.

Otras de las razones por lo que eran concedidas las autorizaciones para crear un municipio lo fue el apoyo militar que podría prestar esa asociación jurada municipal.

En la cancillería de Felipe Augusto existe un registro de municipios y había un grupo de 39 municipios que debían suministrar efectivos de gente y de armas, es decir, eran verdaderos señoríos populares y organizados militarmente.

El carácter militar de los municipios es un hecho que se puede confirmar observando el sello de muchos municipios, en donde aparece la esfinge de un guerrero armado y caballo galopando, esto representa al alcalde quien mandaba la milicia ligada a su deber por el juramento municipal.

En el siglo XII, la concesión de municipio consistía en el reconocimiento o en la creación de una asociación jurídica, y su causa principal era la necesidad de paz y de seguridad interior de la ciudad, pero después los señores encontraron un magnífico aliado militar en la defensa del territorio, razón por la cual también empezaron a estimular la creación de municipios.

Algunos municipios como la comuna de Lammes, una de las principales ciudades al norte de Francia, en la que el gremio de artesanos y comerciantes era muy próspero, pero explotado por el obispo y los nobles, para sacudirse esta dominación, tuvieron que comprar del obispo y la nobleza la libertad de organizar una comuna popular para gobernarse y así acudieron al templo y solamente establecieron de común designar alcalde.

Estos municipios designaron doce consejeros quienes tenían facultades para convocar a los vecinos tocando la campana a fin de celebrar asambleas comunales, diseñaron su propio estandarte municipal como símbolo para gobernarse a sí mismos, tuvieron su propio sello para sancionar las decisiones municipales.

La causa principal del debilitamiento del municipio en Francia fue la consolidación y fortalecimiento del poder del rey; sin embargo, existen también otras causas para ese debilitamiento.

Tenemos el sentimiento de indiferencia, de apatía, el desinterés de la población, sobre todo de aquellos municipios que habían nacido con cierta fragilidad a los cuales se preocupó de fortalecerlos.

Otras de las causas que contribuyeron al debilitamiento de los municipios fueron las pretensiones alcanzadas por los reyes, quienes después de haber obtenido gracias a la unión cívica y a la solidaridad, tal fuerza y tal vigor, habiéndose fortalecido y consolidado su poder, ya no requieren esa alianza con los municipios, y por lo tanto, ya no los estimulan, sino por el contrario, los oprimen y hostilizan.

La multiplicación de la burocracia real con funciones vitalicias y lucrativas, que ofrecían ilimitadas perspectivas, apartó a lo mejor de la burguesía de los cargos electivos, ilimitados e inestables, perdiendo así la administración local a sus mejores hombres y llenándose a cambio de hombres improvisados y mediocres, al grado tal que en el norte de Francia los habitantes para elegir un alcalde pidieron permiso al rey para elegir un extranjero.

En el período de Luis VIII, se designan intendentes para gobernar los municipios y es Luis XIV, quien consolida el absolutismo, al absorber-

todos los poderes que estaban distribuidos entre los señores feudales, el-clero y el municipio; abrogando por completo la autonomía municipal a través del gobierno de los intendentes, quienes sólo eran responsables ante - el rey.

3.1.2.- Visión Histórico Municipal en Roma.

La mayoría de los autores coinciden en que el municipio nace en Roma y nosotros nos adherimos a esta posición.

La palabra municipio la encontramos en Roma para distinguir a un - centro de población de otros, por los derechos civiles y políticos que les eran concedidos a los habitantes de ese centro de población sometidos a Roma.

Recordemos que Roma fue un pueblo predominantemente guerrero, poseedor de una poderosa maquinaria bélica; con el terrible hábito de pelear, y el no menos peligroso de vencer.

Su poderoso ejército, organizado en principio para defenderse del - cartaginés Aníbal, no fue desmantelado no quedó ocioso después de su triunfo; sino que fortaleciéndose y logrando cada vez más victorias, llegó hasta la conquista misma de su mundo conocido; para sí conformar su imperio.

Ese imperio, sin embargo, fue el producto no sólo de la guerra, sino también de tratados y alianzas. El imperio romano se formó finalmente - de países y pueblos muy diversos, que lo único que tenían en común era el-depender de una u otra forma de la autoridad de Roma.

Pero la ley de Roma, no sometía a los pueblos o ciudades, con estatutos uniformes, sino que respetaba sus condiciones peculiares.

Andrés Angulo y Pérez nos dice que: "roma conquistaba los pueblos - con las armas de sus legiones, pero mantenía la dominación por la flexibilidad de sus normas de gobierno que permitían amplía autonomía administrativa". (15)

Ello dio por resultado un conjunto complejo, en el cual las ciudades tenían variadas formas, tanto en lo físico como en lo jurídico; lo cual repercutía fundamentalmente en el grado de autogobierno.

El mundo romano estaba formado por la mezcla principal de dos culturas bien distintas, a las que posteriormente se les amalgamaron otras.

Por una parte, el occidente, en el pleno proceso de formación, en - donde la civilización poco a poco se va unificando en torno a la lengua, - el latín, y al derecho.

Por la otra, el oriente, con sus tradiciones milenarias, aporta su - cultura y su lenguaje: El griego.

El verdadero principio de unidad surgió del ideal común por la ciu - dad y tanto en oriente como en occidente la unificación se da alrededor de ella.

La unificación cultural y social del imperio fue producto de la ex - tensión de un tipo de vida ciudadano similar, lo cual significa que fuera- de Roma la sociedad y la cultura de todas las zonas del imperio procedían- del extranjero, por conquistas o alianzas, que propiciaban la consecuente- asimilación de una cultura predominante.

Para entender al pueblo romano, es necesario entender sus creencias, no podemos olvidar que en Roma la ley formó parte de la religión, que las-

(15) Angulo y Pérez, Andrés. RAICES DE LA DEMOCRACIA EN AMERICA, Editorial Selecta Librería Ol Reilly, la Habana Cuba, 1954, p. 7

reglas del derecho de propiedad, de sucesión y otros más, estaban mezcla - dos con los sacrificios, la sepultura y el culto a los muertos, y que la - autoridad política y la sacerdotal estaban depositadas en la misma persona

No bastaba la unanimidad de sufragio para aprobar la ley, era necesa rio que dicha aprobación fuera ratificada por los pontífices, autoridades- religiosas, y que los augures atestiguasen que los dioses eran favorables- a la ley propuesta.

Con motivo de esta situación los romanos durante mucho tiempo no pudieron conseguir que varias ciudades se uniesen y viviesen con un mismo tí tulo y con un mismo gobierno; además para algunos pueblos era un principio absoluto que no gobernase a una ciudad quien no fuera ciudadano de ella, y esto se entiende ya que el gobernante era al mismo tiempo jefe religioso,- que estaba facultado para practicar los sacrificios.

Estas creencias y usos religiosos hacían imposible, cuando menos en- los tiempos clásicos, unir a la población vencida con la vencedora o imponerle un mismo gobierno. Por ello en los primeros tiempos cuando los romanos se apoderaban de una ciudad vencida, la destruían.

Así fueron implementando fórmulas para someter a las ciudades vencidas y no destruirlas Foustel de Coulanges nos dice: Ellos desarrollaron - dos fórmulas: La Deditti y la Soccii.

Los pueblos atacados tenían dos alternativas al momento de la bata - lla, podían invocar la fórmula Deditti, y ello significaba que se oponían- a la dominación de Roma, la cual entonces los invadían militarmente y normalmente los vencía; así Pietro Francisci nos señala: En el caso de la Deditti, el pueblo vencido dejaba de ser una civitas, quedando anuladas sus- leyes, sus instituciones, sus cultos y sus templos, así como su territorio

que quedaban como propiedad del pueblo romano.

Los que por el contrario, invocaban la fórmula Soccii, y se entregaban sin luchar, podían conservar sus instituciones propias; seguían organizados en ciudades, conservando sus propias leyes, magistraturas, senado, jueces, la ciudad se reputaba independiente y tenía relaciones con Roma, pero siempre respetando la dependencia de la metrópoli romana.

Estas ciudades se llamaban libres, y lo eran en su régimen interior- formaban parte del imperio; y además pagaban impuestos a Roma y enviaban soldados para las legiones del imperio.

La fórmula Soccii fue sin duda uno de los medios para crear el municipio, sin dejar de aceptar que existieran también otras alternativas para otorgar cierta autonomía y ciertos derechos para autogobernarse a pueblos- integrantes del imperio romano.

Roma crea al municipio como una forma de organización política, ya que el imperio sometía bajo su voluntad a numerosos pueblos, dándoles como concesión algunas libertades para gobernarse.

Esas concesiones y libertades se fundaron en una razón de estricta conveniencia para el propio imperio, ya que de otra manera hubieran requerido de un ejército militar de ocupación que se apoyara a otro ejército civil de funcionarios; de los cuales carecía; el régimen de autonomía que -- otorgaba le evitaba la necesidad de improvisar.

Es adecuado destacar, que aún las modalidades más extremas de autonomía quedaban sometidas a la más completa fiscalización de los gobernadores romanos y al pago de los impuestos.

La organización municipal del imperio romano no fue simultánea para-

todos los pueblos, e inclusive las ciudades tenían diferente estatuto, dependiendo de la carta que les rigiese.

La organización en municipios se fue preparando por el senado, quien a través de embajadas formadas por senadores imponen políticas y solucio - nes a los pueblos, hablando directamente con la población, marginando a - a los reyes, pues consideraban a la monarquía como una forma política inferior, transitoria, peligrosa para la libertad y seguridad de los pueblos;- así preparaban la futura integración de los pueblos al imperio romano y al mismo tiempo permitían la transformación de los reinos en municipios.

Según García Oviedo, existía un órgano deliberante y órganos ejecutivos. La Ley Julia Municipalis que regulaba la organización municipal romana. La Curia era el cuerpo deliberante municipal, algo similar al actual - ayuntamiento. Sus miembros, los Decuriones, eran designados por el pueblo, la precedían dos Duunviros, que eran, a su vez, electos por los Decuriones

La Curia tenia facultades de todo género: En el orden político intervenían en el nombramiento de magistrados; en el civil, en la manumisión de esclavos; en el económico, en la recaudación de fondos y formación del presupuesto; en el militar, la reclutación y provisión de armas; en el administrativo, en todo lo concerniente a la política municipal, construcción- de edificios públicos, obras; en lo judicial, decidir las apelaciones de - las multas impuestas por los Duunviros y los Ediles, y aún tenían funciones de glosa; también señalar custodias de las capillas, días fastos

Los órganos ejecutivos eran los Duunviros, los Ediles, los Cuestores

los Censores y el Defensor Civitatis.

Los Duunviros presedian la Curia, dirigían la administración general velaban por la pureza y sinceridad electoral y ejercían cierta jurisdic -- ción tanto en lo civil como en lo penal.

Los Cuestores eran los que tenían a su cargo la gestión y custodia - del tesorero municipal.

El Censor era un alto magistrado que formaba el censo y asumía la dirección moral pública.

El Defensor Civitatis era un magistrado de elección popular encargado de la defensa de los particulares contra los excesos de la Curia, del - municipio y de los funcionarios imperiales.

En conclusión, podemos ver en este perfil histórico municipalista en Roma que muchas de las instituciones municipales que nos son comunes, encuentran su justificación y origen en dicho período.

3.1.3.- Visión Histórico Municipal en España.

Pasamos analizar el municipio en España, ya que desde ese país fue - trasplantado a México.

Hablar del municipio en España, o más propiamente, sobre la península Ibérica, es cubrir un gran espacio y un gran período, desde las épo - cas de la dominación romana hasta el final del virreinato en la Nueva España. Sin embargo para nuestra investigación sólo nos permitiremos una vi -- sión panorámica del municipio en tal ubicación.

En la península Ibérica los centros de población existían dispersos-aislados; es hasta la dominación romana, y siguiendo la forma de domina - ción imperial sobre los pueblos sometidos, que establece el municipio, pero no por ello todas las ciudades o poblaciones de lo que ahora es España- tuvieron en dicha época tal organización.

Por el contrario, diversos autores nos hablan de que en esta época - había ciudades libres, federadas, estipendarias o colonias, y inclusive 21 municipios que se gobernaban de acuerdo con las leyes romanas.

Después de la desintegración del imperio romano, y aún con la inva - sión de los bárbaros, subsistió la organización municipal hasta enlazarse- con el movimiento comunal de la Edad Media.

En este punto surgen dos interpretaciones sobre el municipio español

Por una parte, Savigny, Thierry y Eichhorn, sostienen que una institución subsiste cuando, a pesar de adoptar nuevos elementos, y por ende — transformarse, conserva algunos de los suyos primitivos.

Por otra, C. Hegel, Arnold y Laurent, sostienen que la institución - desaparece cuando pierde la forma; y en el caso del municipio en España, - en parte desapareció su organización. En nuestra opinión, el municipio subsiste en España aún después de la dominación visigótica. Los visigodos respetan, en algún grado, la religión, las costumbres y la legislación especial de los españoles, quienes formaron un pueblo separado de sus dominadores; y al decir ninguno de los demás pueblos bárbaros imitó en tan alto — grado como éste las leyes romanas.

Posterior a esta época, dominan a España los árabes quienes en ara - de su Jida o guerra santa, se lanzan a principios del siglo VIII d. C. a -

la conquista de la península y la van ocupando en diferentes partes, aún - que no sin una tenaz resistencia de sus moradores.

Ya para el siglo X, se estableció en Córdoba el Califato, unificando la administración de las ciudades dominadas, las cuales eran gobernadas por un delegado del Califa, denominado Caide, palabra que posteriormente - se conocería como alcalde.

La defensa y conquista del territorio español fortaleció la tradición del municipio, que se convierte en factor fundamental para repeler la invasión arábiga. Al respecto Alvarez Gendin nos señala que: "Las poblaciones de la reconquista tuvieron distinto origen; a veces los monarcas procuraban formar nuevos núcleos de población, especialmente en territorios — fronterizos, con el objeto de evitar el empuje árabe, concediéndoles ciertos derechos, por lo que acudían a los mismos, tanto hombres libres, comomercaderes e inclusive criminales". (16)

En efecto, los reyes de España cedieron grandes franquicias y privilegios a las gentes que fueron a fundar centros de población, estos derechos les eran cedidos en documentos que, por su naturaleza inicial de permiso para poblar un determinado lugar, fueron denominados Cartas Puebla, o sea permisos y derechos de población dándose el caso de que en otras ocasiones se refería no sólo a dicha situación, sino también a poblaciones ya establecidas, otorgándoles derechos específicos, por lo que, en ese caso - al documento correspondiente se le llamó Fuero Municipal, aunque con posterioridad ambos términos fueron usados indistintamente como verdaderas leyes que consagraban las potestades de cada ciudad.

(16) Alvarez Gendin, Sabino. ob. cit. p. 126

Entre estas potestades se encontraban la más importante y celosamente defendida la de autogobernarse; ya que los nuevos pueblos, fundados o reconstruídos, tenían autonomía política y administrativa, que ejercían através de la Asamblea de Aforados, es decir de los vecinos que aparecían en la carta por medio de la cual se les otorgaban los derechos o fueros.

Esta asamblea constituía el Cabildo Abierto, y se reunía para resolver los problemas locales. A cambio de estos derechos, los vecinos tenían la obligación de defender su municipio, de ahí que cada vecino era también un miliciano, que debía estar capacitado en el aspecto guerrero o militar; por ello, como logotipo representativo del municipio español aparece, por una parte, la campana en la torre, que era la insignia con que se convocaba a los aforados para deliberar sobre sus problemas y decidir soluciones en ejercicio de su más apreciado derecho, el de autogobernarse; por otra, aparece un jinete cabalgando, mismo que representa la milicia, es decir, la obligación fundamental de defender su territorio municipal militarmente

Así, esta época se convierte en la de mayor florecimiento, tanto en lo político como en lo administrativo, con amplias facultades, inclusive judiciales, siendo los encargados de los órganos de gobierno designados por elección directa.

Más tarde el aumento de población hizo imposible el Cabildo o Consejo Abierto, naciendo entonces el Cerrado y al especializarse las funciones del ayuntamiento.

Expulsados los árabes de España se invierte la corriente, y es cuando el municipio tiene que defenderse ya no de extranjeros, sino de los --

caudillos que participaron en la reconquista, mismos que habían obtenido - en feudo los territorios recuperados, siendo entonces necesario delimitar- los feudos y los municipios. Aparecen así leyes tendientes a resolver es - tos problemas y a resguardar los derechos municipales.

Los reyes vieron ahora en el municipio un aliado para controlar a -- los señores feudales; y así Fernando III de Castilla y León, fomenta con - dicho fin las milicias comunales.

Pero una vez controlados los nobles y consolidado el dominio de la - corona, los antiguos se convierten en incómodos súbditos, por ello los re- yes principian a intervenir cada vez más en la vida interna, limitando los derechos de los municipios. Poco a poco los funcionarios del rey, asumen - gran parte de la jurisdicción de los municipios; ya que Enrique III, en -- 1536, designa corregidores que ejercían la actividad superior en las ciu- dades de importancia, tanto en lo judicial como en lo administrativo.

Alvares Gendin nos dice: Que el corregidor representa el poder cen - tral en funciones administrativas, con autoridad global sobre el Consejo - en donde residía, pudiendo presidirlo o convocarlo. Tenía jurisdicción en- todas las causas civiles o superiores a 600 maravadíes y en todas las de - índole penal. Además conocía en apelación todas las resoluciones que compe tían a los alcaldes ordinarios.

Alfonso VI limitó el número de miembros de los consejos municipales, y suprimió el carácter electivo.

Así paulatinamente, se fue minando el poder municipal neutralizando-

en manos del monarca hasta convertirse en una corporación administrativa.

La historia por la subsistencia del municipio en España tiene un capítulo bélico definitivo, cuando en 1520 se reúnen en Avila representantes de 15 municipios quienes se manifiestan resueltemente a favor de los fueros municipales, e incluso declaran la guerra a las comunidades, pero son derrotadas por los comuneros en los campos de Villalar en abril de 1521.

3.2.- DESARROLLO HISTORICO DEL MUNICIPIO EN MEXICO.

Son diversas las tesis que especialmente se han elaborado o que pudieran aplicarse, respecto al origen de la sociedad y de las primeras asociaciones políticas.

Para nosotros, todas ellas tienen importancia por lo que pudieran contribuir a explicar la forma en que se integro el municipio en México.

Para nuestra investigación hablar del desarrollo histórico del municipio en México es abarcar desde la época primitiva hasta la actual.

3.2.1.- El Municipio Primitivo.

Nuestra organización social y política en aquellos tiempos, descansaban en el clan y la tribu. El llamado imperio azteca, no era sino una confederación de tribus.

México, Texcoco y Tlacopan, no eran las ciudades capitales de tres reinos, sino sencillamente, el asiento de tres tribus cuyos Tecuhtlis no eran monarcas sino, simplemente jefes militares electos por un consejo de jefes. El llamado Nuevo Imperio Maya, con la confederación de las tribus -

asentadas en Uxmal, Chichén y Mayapán, se encontraba en idéntica situación; como también lo estaba la confederación del valle de Puebla formada por las gentes de Huexotzingo, Tlaxcallan y Cholollan.

Como piedra angular de la organización tribal, estaba el clan y estegrupo, formaba precisamente la comunidad o sea la célula social. El municipio primitivo estaba constituído por el clan totémico.

La presencia de grupos organizados de parientes entre los aztecas, — entre los mayas, y en lo general, entre las diversas unidades étnicas que - tenían por habitat el territorio que hoy constituye la República Mexicana,- parece confirmada por la existencia de una institución que, difundida por - todo el país y más allá de sus fronteras actuales, recibió de los nahuas la denominación de calpulli.

El calpulli constelación cultural semejante a la gens griega llamado- por Thompson clan geográfico, determinando así la conexión entre el grupo - consanguíneo y el territorio.

El calpulli es un tipo de clan, estructurado sobre las relaciones de- la familia con la tierra, en cuanto a su explotación. Es, por ello, un au - téntico clan agrario, o un municipio primitivo de carácter agrario.

Por lo tanto el calpulli era el sitio ocupado por un linaje, es decir por un grupo de familias emparentadas por lazos de consanguinidad, cuyo antepasado divino era el mismo. Por ello cada calpulli tenia un Dios particular, un nombre y una insignia particular y, un gobierno también particular.

Era, por lo tanto, el calpulli, un clan totémico, con sus instituciones emanadas de su propia naturaleza.

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.

En el calpulli, la alianza de familias determinó una forma de go.-- bierno; la del consejo.

El era la expresión del poder social, a la manera de los consejos - municipales. Pero emanado de la alianza de familias emparentadas, el consejo era integrado por los jefes de dichas familias, que naturalmente eran - ancianos.

Como todo consejo municipal, el consejo del calpulli designaba por- elección a cierto tipo de funcionarios que tenían facultades ejecutivas.

El Teachcauh, o pariente mayor, era el de más significativo rango.

Como todos los demás funcionarios, debía ser miembro del calpulli,- persona prominente y hábil para amparar y defender, su elección era de por vida, y a su muerte elegían a otro, el más honrado, sabio y hábil a su modo.

El Teachcauh, administraba en forma parecida a como la ejercen los- alcaldes. Administraba:

a) El régimen comunal agrario.

b) El trabajo de los miembros del calpulli.

c) El producto de sus tierras.

d) Cuidaba de la conservación del orden.

e) De que se impartiese justicia.

Otro funcionario de no menor importancia, era el Tecuhtli, desempeñaba su cargo por elección, en mérito a hechos de guerra, pero sin que heredase su investidura.

Era el jefe militar del calpulli, se encargaba de:

a) Cuidaba del adiestramiento de los jóvenes.

b) Capitaneaba a sus tropas en las batallas.

c) En el recaía el honor de llevar en las acciones de guerra, la sagrada insignia del linaje.

Otros funcionarios que tenían a su cargo diversos ramos del gobierno del calpulli eran:

Los Tequitlatos, encargados concretamente, de dirigir el trabajo comunal.

Los Calpizques, recaudadores del tributo.

Los Tlayacanques, cuadrilleros.

Los Sacerdotes y Médicos Hechiceros, a cuya encomienda estaba la conservación de la seguridad psicológica del grupo.

Al mismo tiempo había otros funcionarios de menor jerarquía:

Los Tlacuilos, escribanos o pintores de jeroglíficos, que llevaban la cuenta de los hechos del calpulli, incluyendo sus acontecimientos legendarios e históricos, la propiedad de la tierra.

Los Topiles, que ejercían oficios de gendarmería.

Era característico en los funcionarios del calpulli: la duración de su encargo, por toda la vida. La deposición de su encargo, por el consejo si daban motivo grave para ello. El carácter electivo de sus designaciones la restitución electiva, que sólo consideraba a los indios cabezas, a los-

jefes de familia o ancianos de linaje. A excepción respecto a los Topiles- que no eran escogidos, entre los jefes de familia.

En cada uno de los diversos calpullis de la ciudad de Tenochtitlan,- había unos funcionarios cuya competencia estaba limitada a los asuntos de- importancia mínima. Sus atribuciones, participaban a la vez de una naturaleza judicial, administrativa y policiaca. Eran conocidos con los nombres- de Calpullec y Chinancallec. Sea que se les aplique estos nombres o el de- Teachcauh, lo cierto es que desempeñaron el papel de funcionarios locales- dentro de la organización del municipio primitivo.

Los calpullis, formados por lazos de parentesco y por razgos culturales comunes, entre los cuales contaba la participación de un mismo lenguaje dialectal, estaban ligados entre sí y a través de sus clanes, integra - ban la tribu.

La tribu era una liga de calpullis. El consejo tribal, estaba formado por los parientes mayores y los jefes militares de cada calpulli. Este- consejo era el que elegía por una vida al Tlatoani o gobernador de la tribu y al Tlacatecuhtli, el jefe de los hombres o jefe militar. El segundo - llegó a personificar el poder central.

En las tribus más evolucionadas, la división y especialización del - trabajo propiciaba la incipiente formación de clases sociales, entre ellas las de los sacerdotes, comerciantes, guerreros, macehuales.

Las formas democráticas de gobierno derivadas de la organización social basada en el parentesco, no habían muerto todavía; en ellas, puede -- afirmarse, la democracia existía en teoría más que en la práctica; sin --

embargo, en la mayoría de las tribus la organización consanguínea se encontraba en pleno vigor. Ello permitió que estas formas democráticas posesión del poder en un consejo de ancianos, facultad de éstos para elegir y deponer no se perdieran en el transcurso de la dominación española sino que, - por el contrario, fueran reinterpretadas dentro de los patrones democráticos occidentales dando así la estabilidad y solidez a las Repúblicas de Indios.

En México gracias a la existencia de Tenochtitlan y luego de la ciudad de México, la organización federal no tuvo realmente problema ya que - contaba de antemano con una demarcación para asentar a los supremos poderes.

Tenochtitlan fué el asiento de los poderes confederados que formaban México, Texcoco y Tlacopan. Esta confederación era esencialmente militar y otorgaba la supremacía metropolitana a la antigua ciudad de México, que -- también ejercía hegemonía política a través de la dignidad del Tlacatecuhtli supremo señor y en cierto grado por el Tlatocan, o consejo de la nobleza.

En cuanto al gobierno estrictamente local en Tenochtitlan, puede -- afirmarse que era expresión de la existencia, ya entonces definida, del municipio natural, que comenzaba a pasar al estadio del municipio político,- al establecer sus propias instituciones.

Pues bién Tenochtitlan, desde su fundación, dio origen al municipio- natural entre los nahuas, al asentarse sus clanes y contar con un lugar de radicación.

Esto implica a la vez, la necesidad de señalar el requisito ineludible, de que para la aparición del municipio natural, no basta con la coexistencia de personas si ellas no establecen vínculos de residencia. El territorio determinado donde debe asentar la vecindad, constituye para el municipio natural lo que para la nación es el área de su soberanía.
Sin un derecho de asiento, el grupo permanece en los estadios de la horda o de la tribu nómada, gérmenes del municipio, pero no constituidos como tal. Con esto hemos querido decir, que en la horda no aparece todavía el municipio natural.

Asentados los clanes en el lugar donde fundaron la ciudad de México, surgió el municipio primitivo.

Hemos insistido ya que en Tenochtitlan estaba organizada en barrios y éstos en calpullis, que formaban grupos emparentados y que poseían tierras en común.

Las comunidades indígenas, a la llegada de los europeos, constituían municipios naturales desarrolados. En el seno de la ciudad, el municipio político hacia su aparición, junto con la incipiente divisón de la sociedad en clases y dentro del área de interinfluencia de una organización estatal.

El municipio aparecía como poder autónomo integrado de un poder soberano y a la vez reconocido por éste. Como asociación de vecindad, se expresaba a través de la localidad domiciliaria, como asentamiento del mercado, como inmediata institución para regular las funciones y atender a las necesidades de la comunidad.

El municipio, como efecto de sociabilidad, aparecía institucionali - zando, en su régimen primitivo, en su policía, en sus mercados, en sus templos, en sus escuelas y en sus tribunales.

3.2.2.- El Municipio Colonial.

El municipio se incorpora al proceso histórico de Mexico desde el momento en que arribó Hernán Cortés, quién merced a su formación jurídica y- con el ánimo de desembarazarse de Diego Velázquez, gobernador de Cuba forma así el primer municipio en Mexico, llamado Villa Rica de la Veracruz.

La fecha de la carta constitutiva de la instalación de este primer - municipio es la del 10 de julio de 1519.

El municipio estaba en su apogeo en la mente de los expedicionarios- por ser el medio eficaz para conquistar y ocupar las nuevas tierras; fun - dando nuevos centros de población.

Así para lograr sus aspiraciones, los expedicionarios utilizan la -- institución más respetable de su época. El municipio, sabedores que era la fuente del poder que podía facultarlos para llevar a cabo su empresa.

A medida que penetraron los conquistadores en territorios indígenas,- e iniciaron la colonización, se fueron fundando ayuntamientos en las poblaciones, entre los que destacan el de Coyoacán, el de Segura de Tepeaca, -- Puebla, el de la Villa de Medellín.

El primer municipio en México, se fundó para satisfacer el requisito legal de tener apoyo político que represente la autoridad del soberano para poder actuar en su nombre y representación.

El primer ayuntamiento quedo integrado según nos narra Antonio de --

Solís de la siguiente manera: "Salieron por alcaldes Alonso Hernández Portocarrero y Francisco de Montejo; por regidores Alonso Dávila y Pedro y Alonso de Alvarado y Gonzalo de Sandoval; y por alguacil mayor y procurador general Juan de Escalona y Francisco Alvarez Chico.

Nombrandose también el escribano de ayuntamiento con otros ministros inferiores; y el hecho el juramento ordinario de guardar razón y justicia, según su obligación, al mayor servicio de Dios y del Rey, tomaron posesión con solemnidad que se acostumbra, y comenzaron a ejercer sus oficios, dando a la nueva población el nombre de Villa Rica de la Vera Cruz; cuyo título conservó después en la parte en donde quedó situada, llamándose Villa Rica en memoria del oro que se vio en aquella tierra y el de Vera Cruz en reconocimiento de haber saltado en ella el viernes de la Cruz". (17)

Ante este ayuntamiento, Hernán Cortés renuncia al gobierno del ejército que poseía, el ayuntamiento aceptó la renuncia de Cortés y le nombró Capitán del Ejército y Justicia Mayor, tranformándose la calidad del ejército, ya que ahora no tiene soldados de una expedición, sino que forman la Milicia Comunal y su obligación principal es de defender la autonomía, inclusive en contra del gobernador de Cuba.

Así resulta, Cortés Capitán General de la Milicias Comunales de Vera Cruz y empieza la gran empresa de organizar el ejército y celebrar alianzas para conquistar el Imperio Azteca. Como se ve Cortés fundó el primer ayuntamiento por razones políticas y militares; al no existir población española con anterioridad se simuló el caserío del pueblo en medio de enramadas creándose formalmente un municipio para satisfacer los requisitos legales de la conquista.

(17) De Solís, Antonio. HISTORIA DE LA CONQUISTA DE MEXICO, Editorial Cosmos, México, 1977, p. 85

A las siguientes poblaciones que se fueron fundando, se les dio el carácter de municipios, también por razones políticas y militares encaminadas a fortalecer las posiciones que se iban obteniendo al expandirse el dominio español.

Cortés sabía y entendía que no bastaba con la fundación formal del municipio, sino que había de fortalecer, fundamentalmente para lograr el arraigo, la identidad y solidaridad que se requería de los vecinos del municipio y para esto dictó una serie de disposiciones de 1524 y 1525.

En estas ordenanzas. Cortés organiza la vida política administrativa del municipio, trata de fortalecer los vínculos de vecindad, obligando a los vecinos del municipio a establecerse en forma permanente, pues como es bien sabido los españoles que llegaban lo que querían era enriquecerse y regresar pronto a su tierra.

Dichos documentos establecen diversas obligaciones a los vecinos, entre las que se pueden destacar las siguientes:

En el aspecto militar, todos debían prestar el servicio militar, --- guardar armas, mismas que debían de tener por el número de indios del repartimiento y se debía pasar revista cada cuatro meses.

En cuanto a lo religioso, se les obligaba a difundir entre los indios la religión católica, siendo para esto enviados a monasterios y alimentados a costa del encomendadero. Los domingos y fiesta de guarda, todos los vecinos habían de acudir a misa mayor en la iglesia municipal, desde que comenzara el evangelio, hasta la bendición; mientras durare la misa, no había de haber tienda abierta.

Hablaban también de la agricultura, todos los vecinos debían sembrar vid; por cada cien indios, serían sembrados mil sarmientos; y se tenían

otras plantas de castilla, debían de plantarlas en los pueblos de indios - que se les hubiera asignado.

Siguiendo con la residencia, debían de obligarse a vivir en el país- por ocho años, so pena de perder lo adquirido y ganado en la Nueva España, no se les podían quitar los indios repartidos, el repartimiento había de - tener por juro de heredad para ellos y sus sucesores, los vecinos que fueran casados en España mandarían por sus mujeres y los que no fueran casa - dos, debían casarse dentro de año y medio de publicadas las ordenanzas, de biendo establecer en este mismo término casa poblada en su vecindad.

Señalaban diversas disposiciones en el aspecto comercial, tal como - la prohibición a los rescatadores de comprar mercancías que vinieran a la- villa, sino después de treinta días de haber llegado allí.

Desde el primero de enero todos los domingos y fiesta de guarda, se- pregonaba en la villa el remate de la carnicería, hasta el día de carneto- lendas en que, al ponerse el sol, se fincaba en el que hubiere ofrecido - dar la carne más barata.

Se disponía de un rastro, puntualizando al respecto que se prohibía- matar animales en ningún otro lugar que no fuese el destinado para tal — efecto, el cual había de estar fuera de la población, y situado de modo — que no perjudicara la salud de los vecinos.

Organizó el gobierno, estableciendo que cada villa debía tener dos - alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procura - dor y un escribano con nombramiento, que debía hacerse el primero de enero de cada año.

Los alcaldes y regidores no podrían celebrar cabildo sin estar pre - sente Cortés o su lugarteniente, y el alguacil mayor tenía derecho a —

concurrir al cabildo con voz y voto.

Cortés, aún antes de recibir el nombramiento de Gobernador y Capitán General en 1523, había centralizado el poder en su persona, y territorialmente en la ciudad de México, a pesar de que esta ciudad fue declarada residencia del virrey, gobierno y audiencia el 25 de junio de 1530.

Los ayuntamientos eran instrumentos de Cortés, los cabildos del ayuntamiento de México se celebraban en su casa. El ayuntamiento de México expedía ordenanzas que excedían su territorio e inclusive regían en Veracruz Cortés, cuando debía resolver algún problema que hubiese en alguna villa,- enviaba al alcalde de México para resolverlo.

Gran importancia tuvieron los municipios en la Nueva España, ya que- no sólo legitimaron el poder de Cortés, sino que, además, lo sostuvieron - mientras no había sido designado Gobernador y Capitán General de la Nueva- España, al grado que los ayuntamientos rechazaron en 1521 a Cristóbal de - Tapia, quien había sido designado para gobernar la Nueva España, con am -- plias facultades para recibir información sobre la conducta de Cortés, pudiendo aprehenderlo y confiscar sus bienes.

Sabedor de esto, Cortés reunió a los principales españoles en la -- iglesia de Coyoacán, acordándose de que la orden que traía Tapia no se cumpliese y que se explicase al Emperador los trastornos y perjuicios que ocasionaría el transferir el mando a una persona que no conocía el lugar ni - la situación.

Los procuradores de los ayuntamientos fueron los encargados de ejecutar esta política, por lo que fueron a encontrar a Cristóbal Tapia. Por la Villa Rica de la Veracruz, acudió Bernardino Vázquez de Tapia, por el se - gundo municipio el de Segura de la Frontera de Tepeaca, Puebla, fue Cristo

bal Corral; por el ayuntamiento de México, Pedro de Alvarado; además Cortés ordenó que para fortalecer más la representación se fundara otro municipio. Así creó la Villa de Medellín, habiendo acudido como procurador del ayuntamiento. Andrés de Monjarás; y estos representantes de ayuntamiento convinieron con Tapia para que no cumpliese sus órdenes y se regresara a España.

3.2.3.- El Municipio en la Constitución de Cádiz.

Constitución de 1812, o Constitución de Cádiz, que se promulgó el 19 de marzo de 1812 en España, y el 30 de septiembre de ese año en México por el entonces Virrey Francisco Javier Venegas.

Dicha Constitución establecía la elección de diputados a las Cortes Ordinarias y en su acatamiento fueron integradas seis diputaciones provinciales en: México, Nueva Galicia, Provincias Internas de Occidente, Provincias Internas de Oriente, San Luis Potosí y Yucatán.

Posteriormente se creó la de Valladolid, que comprendía Guanajuato y Michoacán.

El 4 de mayo de 1814, Fernando VII expidió un decreto que ordenaba la abrogación de la Constitución Gaditana, y que cobraría vigencia en México, en 1815 a través de la publicación oficial realizada por Félix María Calleja. La consecuencia inmediata sería el establecimiento de régimen colonial. Pero en 1820, el propio Fernando VII, ordenó nuevamente la vigencia de la Constitución de Cádiz y al Virrey Apodaca correspondió en México tal restablecimiento.

Esta Constitución de accidentada y breve vigencia, es hasta la fecha la que con mayor abundancia trata lo relativo al municipio, bajo el título

"del Gobierno Interior de las Provincias y de los Pueblos".

Esta Constitución regula al municipio en su título sexto, capítulo primero, artículos 309 al 323 y representa un esfuerzo importante para hacer resurgir todo el esplendor que este órgano tuvo. Dentro de sus aciertos podemos destacar, en primer lugar, que regula al ayuntamiento como órgano de gobierno local, estableciendo importantes innovaciones como son:

Existencia del ayuntamiento en todo lugar que excediese de mil almas (art. 310); número de regidores de acuerdo al número de habitantes (art. 311); sistema de elección popular directa (art. 312); ejercicio de la función por un año (art. 312); no reelección relativa (art. 316).

Entre los puntos negativos, cuando menos por la mala influencia que tuvo en nuestro país, está el hecho de la implantación de Jefes Políticos, la cual centraliza la autoridad que tenían los ayuntamientos, haciéndoles perder su autonomía.

Los jefes políticos presedían el gobierno de los municipios y lo sometían a su voluntad a los ayuntamientos, en su carácter de autoridad superior, cuidaban la paz, el orden y la seguridad de las personas, supervisaba la ejecución de las leyes y ordenamientos del gobierno dentro del municipio, eran el conducto para las relaciones entre los ayuntamientos, era el conducto para las relaciones entre los ayuntamientos y las autoridades superiores, asimismo calificaban las elecciones de los ayuntamientos.

Estos jefes políticos que adoptó nuestra legislación controlaron el gobierno local durante todo el siglo XIX.

3.2.4.-El municipio en la Constitución de 1824.

Esta Constitución deja en libertad a las entidades federativas para

organizar su gobierno y administración interior, según el artículo 151, - fracción I.

Fiel al federalismo clásico, que considera que el municipio es una - institución de derecho local, el Acta de 1824 no contiene prevención alguna sobre el ente municipal.

La Constitución de 1824 sigue las líneas generales del Acta, por lo- que se refiere al municipio, pues ni siquiera consagra la llamada garantía institucional, esto es, no garantiza que los estados se compondrán de municipios. Esta carta consagra el federalismo como la fórmula que evitará el- desmembramiento del nuevo estado y que asegurará un arreglo democrático.

El federalismo fue el gran tema de 1824, y por ello los representantes se empeñaron en definir con sabiduría las relaciones entre los poderes nacionales y los estados en la distribución de competencias, así como en - desenvolver el principio de división de poderes. La cuestión municipal, al quedar reservada a la esfera estatal, quedaba encargada a los constituyentes locales y, en su caso, a los legisladores ordinarios de los estados.

3.2.5.- El Municipio en la Constitución de 1836.

El constituyente dividió la nueva Ley Fundamental en siete estatutos por lo cual se le conoce como la Constitución de las Siete Leyes.

La primera Ley se promulgó el 15 de diciembre de 1835, las seis restantes se publicaron juntas el 30 de diciembre de 1836.

La Ley Sexta regulaba la división del territorio de la República y - el gobierno interior de sus pueblos.

Establecía que la República se dividiría en departamentos, éstos en-

Distritos, los cuales a su vez, se dividirían en Partidos.

El Departamento estaba a cargo de un gobernador designado por el gobierno central a propuesta de una terna de la junta Departamental y duraba ocho años en su cargo.

Las capitales de departamentos se gobernaron por ayuntamientos. También aquellos puertos con 4 000 habitantes y los pueblos con más de 8 000 habitantes.

En las localidades en que no hubiese ayuntamiento habría Jueces de Paz bajo cuyo mandato estaría la policía; éstos serían designados por las Juntas Departamentales (art. 22); los ayuntamientos eran electos popularmente (art. 23).

Para ser integrante del ayuntamiento, además de los requisitos de ciudadanía, de vecindad y de edad, había uno económico, en el sentido de que tenía que tener un capital que le produjera más de quinientos pesos anuales (art. 24).

Al ayuntamiento se le señalaba entre sus obligaciones las de seguridad, de asistencia, de salubridad, beneficiencia, educación primaria y obras públicas (art. 25).

Los alcaldes de los pueblos ejercían funciones jurisdiccionales. Se establecieron los Prefectos y Subprefectos como superiores jerárquicos de los ayuntamientos.

Las ordenanzas municipales eran legisladas por las Juntas Departamentales.

Esta Constitución tiene el mérito de ser la primera que regula directamente el municipio, aunque éste quedó constreñido, casi ahogado, por los

Departamentos, Prefectos y Subprefectos, debido a la centralización del poder, pero esto viene desde la Constitución de Cádiz y se prolongaría hasta 1910 siendo una de las situaciones más reclamadas de la Revolución.

Su vigencia fue efímera, ya que no satisfizo ni a los puros ni a los moderados, por ello en octubre de 1839 se declararon desaparecidos los poderes, a excepción del Judicial y se autorizó la reforma de la Constitución, apareciendo el mismo año el proyecto de reforma, la que en el aspecto municipal tenía una innovación en el sentido de que el ayuntamiento lo integrarían sólo Corregidores y Síndicos que se renovaran por tercios cada dos años; así, al suprimirse el alcalde, también se suprime la función jurisdiccional.

3.2.6.- El Municipio en la Constitución del 5 de Febrero de 1857.

El artículo 109 de ésta Constitución reproduce el artículo 110 del proyecto de 1856. El artículo 117 establece la regla de competencia entre la Federación y los estados, mediante la cual los estados se reservaron todas las facultades no señaladas por la Federación, por ello únicamente regula el gobierno interior del Distrito Federal y los territorios federales. La fracción IV del artículo 72 señala que dicho Distrito y territorios federales se gobernaron por ayuntamientos y que se elegiría popularmente a sus autoridades municipales, repetándose el gobierno interno de las entidades federativas, el cual sería regulado por los propios Estados.

Cada estado expidió su Constitución y estableció un tratamiento similar en lo atinente al régimen municipal, pero había tanto desconocimiento de lo que éste era, que en una Constitución se establecía la existencia de cuatro poderes: Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipal.

Posteriormente, bajo la dictadura de Porfirio Díaz, se dan algunas - reformas que llevan a nuestra institución al ejercicio de poderes delega - dos, que se controloban por los Jefes Políticos, los cuales tenían ingeren cia directa y despótica que hizo nugatoria la relativa independencia de -- las corporaciones municipales.

Para acentuar la centralización y borrar toda autonomía municipal, - el gobierno de Porfirio Díaz agrupó a los ayuntamientos en divisiones admi nistrativas superiores que recibieron los nombres de partido, distrito, - prefectura o cantón. Los prefectos de origen centralista instituidos por - la Constitución de 36 (art. 17 de la Ley VI), eran los agentes del gobier- no central del estado,cerca de la población de los distritos; no obedecían otras órdenes que las del gobernador y los medios que empleaban para con - servar la paz y el orden eran a veces crueles e ilegales, su actuación se- hacía incompatible con cualquier asomo de libertad municipal.

El odio que despertaron tales funcionarios fue uno de los motivos in mediatos de la revolución, la cual consagró entre sus principales postula- dos la implantación del municipio libre. Los mismos partidiarios del anti- guo régimen convinieron al cabo en que la supresión de las jefaturas polí- ticas en la República es uno de los progresos que, en justicia, debemos -- acreditar a la revolución.

Por primera vez encontramos la idea del "municipio libre" en el de - creto que reformó la Constitución de 1857, en su artículo 109 que fue aco- gida como uno de los fundamentales postulados de la revolución de 1910, al lado del principio de no reelección, y de los anhelos de tierra y trabajo.

3.2.7.- El municipio en la constitución de 1917.

Habiendo sido derrocado el General Don Porfirio Díaz, era imposterga ble la creación de un nuevo orden constitucional; ese nuevo orden respondería al imperativo de las fuerzas revolucionarias triunfantes; obedeciendo- a tal reclamo, se instaló el Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro, que fue el creador de la Constitución Política de 1917, aún vigente- a pesar de sus múltiples y variadas reformas.

El Constituyente de Querétaro se preocupó por llevar a la Constitu - ción el principio de la libertad municipal, rectificando así la posición - por lo menos agnóstica en materia municipal de las Constituciones libera - les. Así lo reconoció la Segunda Comisión de la Constitución, cuando refiriéndose el Proyecto del Primer jefe expresó que el establecimiento del - "municipio libre" constituía la diferencia más importante y, por lo tanto, la gran novedad respecto de la Constitución de 1857.

En una de las partes del Dictamen se aludía al establecimiento del - municipio libre como la futura base de la administración política y municipal de los estados y por ende, del país. Las diversas iniciativas que ha - tenido a la vista la Comisión y su empeño de dejar sentados los principios en que debe descansar la organización municipal, ha inclinado a ésta a proponer las tres siglas que intercala en el artículo 115 y que se refieren a la independencia de los ayuntamientos, y al otorgamiento de personalidad - jurídica para que puedan contratar, adquirir, defenderse.

Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después de un- largo período de olvido en nuestras instituciones, y que la debilidad de - sus primeros años los haga víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la Comisión ha estimado que deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda.

Se somete posteriormente a la votación el siguiente texto:

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la - forma de Gobierno Republicano, Representativo, Popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa- el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

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

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

Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para to - dos los efectos legales.

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

Los principios incongruentes, pues se dejaba a cada Legislatura estatal el señalamiento de los ingresos, con lo que naturalmente se privaba al municipio libre de potestad tributaria. Así también la competencia que -- otorgaba a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para resolver los - problemas hacendarios entre el municipio y la entidad federativa, dió --

lugar a polémicas y confusiones.

En la sesión permanente que puso fin a los debates del Congreso efectuada los días 29,30,y 31 de enero de 1917, se trató por tercera y última vez el tema del municipio libre. Las prolongadas sesiones y los numerosos asuntos tratados a través de enconados debates, habían acabado por agotar la resistencia física de los representantes. Se discutía la cuestión agraria cuando el Secretario expresó: La presidencia suplica a los CC. Diputados se sirvan permanecer despiertos, puesto que, al aceptar la sesión permanente, se han impuesto la obligación de votar esta ley; Cuando le llegó su turno a la fracción II del artículo 115, último de los asuntos tratados en la histórica jornada en que también se aprobó la reforma agraria, la desorientación de la asamblea parecía conducir al caos. Alguien propuso que se tomara como base para la discusión el Proyecto de diputado Ugarte, --- quién presentó una nueva fórmula de la fracción II que la Asamblea, vencida por el cansancio, aceptó en el acto por 88 votos contra 62: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que en todo caso serán las suficientes para atender a sus necesidades".

El maestro Ramírez Tena nos dice al respecto: De este modo la autonomía financiera, y con ella la libertad municipal, han quedado a merced de la legislatura y del ejecutivo que de acuerdo con su conveniencia política pueden aumentar o disminuir los recursos municipales. Atraída su atención por el trascedental problema de la autonomía financiera, la asamblea olvidó en la agonía de la discusión otro aspecto de vital importancia para la libertad del municipio; la forma de resolver los conflictos de éste con --- las autoridades del Estado, pero por desgracia el impensado final a que --- condujo el cansancio de la asamblea hizo olvidar la defensa del municipio-

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

frente al Estado, a través de un sistema de garantías. De este modo el municipio libre ingresó a la Constitución con los dos defectos substanciales que acabamos de señalar.

De cualquier forma, y aún a pesar de sus defectos, es encomiable la inclusión del municipio, propuesta por Dons Venustiano Carranza y aceptada por el Constituyente de Quéretaro; ya que al tener cimiento constitucional esta noble institución, marca su permanencia en nuestro orden jurídico, su prioridad en la estructura política y su función en la vida democrática del país.

Dentro de las reformas realizadas al artículo 115 constitucional, se ha soslayado lo relativo a la competencia y al procedimiento, que debe seguirse en caso de conflictos entre dos o más municipios entre éstos y el estado.

Sería ilusorio pensar que nunca van a darse controversias entre los referidos entes. Por tanto, es necesario que en alguna adición al texto del artículo 115, se contemple una solución, similar a la que se establece en los artículos 193 fracciones II y III, 104 fracción IV, 105 y 107, de la propia Constitución General de la República.

De esta manera se abrirá un camino legal para resolver dichos problemas, cuyo conocimiento estaría a cargo de los tribunales superiores de justicia de cada Entidad Federativa.

Consideramos, que ello, es también un factor importante, que innegablemente puede contribuir al logro de una mayor autonomía, en el ámbito comunal.

En nuestro país el municipio actual es una conquista emanada de la Revolución; ideal que se concreta en la Constitución, la cual le da forma-

y contenido.

Nuestro Estado, en base a su voluntad soberana, pudo determinar cuál era su forma de organización y entre otras alternativas, escogió la que denominó "municipal" y por ello instituyó jurídicamente al municipio, en su propia visión, como base de la división territorial, la organización política y administrativa.

C A P I T U L O C U A R T O

LA ADMINISTRACION MUNICIPAL

4.1.- Artículo 115 Constitucional.

4.2.- Actividades de los Funcionarios Municipales.

4.3.- Principales Funciones del Municipio.

4.4.- La Autonomía Municipal.

4.5.- Situación Jurídica del Municipio.

4.5.1.- Organismo Descentralizado de la Administración Pública.

4.5.2.- Primer Nivel de Gobierno.

C A P I T U L O IV : LA ADMINISTRACION MUNICIPAL.

4.1.- ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

El artículo 115 Constitucional regula la organización de los Estados de la Federación, postula al municipio libre como base de división territorial y su organización política y administrativa. Este artículo ha sido reformado nueve veces la última reforma fué publicada en el Diario Oficial - de la Federación el 17 de marzo de 1987; mediante ella, se depura el artículo 115, excluyendo las disposiciones que contienen regulaciones de carácter local, y se dejan exclusivamente las municipales; así se suprime los - textos alusivos a los gobernadores y diputados contenidos en la parte de - la fracción VIII, pasándolas a las fracciones I y II del artículo 116.

El nuevo texto de la fracción octava, sólo conserva el principio de-representación proporcional para la elección del ayuntamiento, y la indicación de que las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores,- se regirán por las leyes que expidan las legislaturas locales. Asimismo se derogan las fracciones IX, y X, se refería a la facultad de las legislaturas locales para expedir leyes que regulen las relaciones de trabajo, entre el Estado y sus trabajadores, pasando a ser la fracción V del artículo 116. En cuanto a la fracción X del artículo 115, se establecía en ella la-facultad de realizar convenios entre la Federación y los Estados, y éstos-y los municipios para la educación, operación de obras y la prestación de-servicios públicos, esta fracción pasó a ser parte de la fracción VI del - artículo 116 constitucional.

El artículo 115 Constitucional a la letra dice:

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

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

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

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 algunas 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.

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 pro-

cediera que entraran en funciones los suplentes ni que se celebraren nue - vas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los conse- jos municipales que concluirán los períodos respectivos.

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

II. Los municipios estarán investidos de personalidad 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 Esta - dos, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

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

a) Agua potable y alcantarillado;

b) Alumbrado público;

c) Limpia;

d) Mercados y centrales de abasto;

e) Panteones;

f) Rastro;

g) Calles, parques y jardines;

h) Seguridad pública y tránsito; e

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

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

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas 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 funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IX. (Derogado)

X. (Derogado)

Los avances que representa el artículo 115 contribuirán a la reivindicación del municipio, pero éste no será rescatado por el sólo hecho de un cambio constitucional. Es altamente probable que las fuerzas políticas locales, la inercia centralizadora y problemas de hecho, conspiren para sus prescripciones no se cumplan cabalmente durante largo tiempo.

4.2.- ACTIVIDADES DE LOS FUNCIONARIOS MUNICIPALES.

En el capítulo II, hicimos referencia de lo que es y quienes forman el ayuntamiento, el cabildo, sus funciones del presidente municipal, los síndicos y los regidores. En este capítulo hablaremos de otros servidores públicos que también forman parte del ayuntamiento.

Estos funcionarios son: El secretario del ayuntamiento, el tesorero municipal, el encargado de la oficialía mayor, el encargado de desarrollo urbano y ecología, el encargado de la seguridad pública.

Estos funcionarios don designados por el ayuntamiento, a propuesta del presidente municipal; estos servidores públicos que ocupan cargos de primer nivel, dependen directamente del presidente municipal.

Es de hacer notar que estos funcionarios no son electos directamente por el pueblo; además si pueden continuar en su puesto, siempre y cuando -

el presidente municipal que inicia su período los proponga al nuevo ayuntamiento.

Funciones del Secretario del ayuntamiento:

1.- Convocar a los integrantes del ayuntamiento a sesiones de cabildo, y levantar el acta correspondiente a los acuerdos o decisiones a que se llegue.

2.- Informar al presidente municipal de los asuntos pendientes y vigilar que se realicen en tiempo.

3.- Vigilar que los servicios jurídicos funcionen eficazmente.

4.- Recibir, controlar y tramitar la correspondencia oficial del ayuntamiento, e informar al presidente municipal.

5.- Estampar su firma en los documentos oficiales del ayuntamiento.

6.- Cuidar y mantener el archivo general del ayuntamiento.

7.- Expedir las boletas de libertad cuando algún detenido haya cumplido con su sanción correspondiente.

8.- Ayudar al presidente municipal a elaborar su informe anual.

9.- Dar aviso al presidente municipal de los asuntos penales y vigilar su procedimiento.

Funciones del Tesorero Municipal:

Tiene una de las funciones más complicadas, difíciles y delicadas de toda administración municipal; entre sus principales obligaciones se encuentran las siguientes:

1.- Vigilar la hacienda municipal, y observar lo establecido en las leyes.

2.- Diseñar el proyecto anual de la ley de ingresos municipales.

3.- Elaborar el proyecto del presupuesto de egresos, para que el presidente municipal lo estudie.

4.- Proponer las políticas y procedimientos para una mejor captación de ingresos.

5.- Recaudar los impuestos, derechos, productos, así como los aprovechamientos municipales, y entregar y recibir los recibos oficiales correspondientes, además le corresponde supervisar la recaudación de ingresos del municipio por concepto de participaciones de impuestos federales y estatales.

6.- Modernizar los padrones de contribuyentes.

7.- Avisar al presidente municipal en su debida oportunidad cuando alguna partida está por agotarse.

8.- Diseñar los calendarios de pago; así como controlar la documentación que compruebe los egresos del municipio, e informar al presidente municipal mensualmente y por escrito del estado que se guarda.

9.- Hacer y llevar la contabilidad de la hacienda municipal por cada uno de los fondos que administre.

10.- Realizar el corte de caja y efectuar el recuento de los recursos económicos cada mes, con la intervención del presidente municipal.

11.- Presentar los cortes de caja de los ingresos municipales.

12.- Cuidar el control de la deuda pública municipal.

13.- Calcular los recargos por concepto de rezagos y elaborar notificaciones de pago.

14.- Tener actualizados los libros de caja, cuentas corrientes, auxiliares y de registro, que sean necesarios para la debida comprobación de ingresos y egresos del municipio.

15.- Vigilar que las multas impuestas por las autoridades municipa -

les, ingresen y se registren en la tesorería municipal.

16.- Otorgar al ayuntamiento los datos que pida en relación con el - funcionamiento de su dependencia.

17.- Tramitar ante el tribunal fiscal del estado, los juicios suma - rios, para realizar los remates públicos.

18.- Informar de los derechos y obligaciones que tenga el fisco municipal.

19.- Revisar los inventarios de los bienes municipales.

20.- Proponer al presidente municipal, los anteproyectos de reglamentos y disposiciones sobre ingresos y egresos municipales.

21.- Realizar los pagos presupuestales, previa autorización del presidente municipal, y distribuir los recursos de acuerdo con el presupuesto de egresos autorizado por el municipio.

22.- Aplicar la facultad económica-coactiva para hacer efectivos los impuestos y multas.

Funciones del encargado de la oficialía mayor.

Este funcionario tiene a su cargo:

1.- Proporcionar los recuros humanos y materiales que se necesitan - en las diferentes áreas del ayuntamiento, para cumplir con sus funciones.

2.- Verificar que las personas propuestas como autoridades municipales, reúnan los requisitos que señala la ley orgánica municipal.

3.- Mantener actualizado el sistema de escalafón de los servidores - públicos municipales.

4.- Organizar cursos de capacitación y adiestramiento para el personal del ayuntamiento.

5.- Verificar que todos los servidores públicos se incorporen al ré-

gimen de seguirad social establecido en el Estado.

6.- Vigilar el almacenamiento e inventario de todos los bienes muebles e inmuebles.

7.- Supervisar el mantenimiento y limpieza en las instalaciones municipales.

8.- Controlar el archivo general del ayuntamiento.

9.- Realizar y mantener actualizada la información estadística municipal.

10.- Informar por escrito al presidente municipal de las actividades realizadas en el área administrativa a su cargo.

11.- Sugerir al presidente municipal las medidas técnicas y administrativas para la mejor organización y funcionamiento del ayuntamiento.

Funciones del encargado del desarrollo urbano y ecología:

Este funcionario municipal tiene las siguientes responsabilidades.

1.- Participar activamente en la formulación y ejecución del plan nacional.

2.- Elaborar, realizar y actualizar los programas de desarrollo urbano del municipio.

3.- Presentar a consideración del presidente municipal los programas de desarrollo urbano del municipio.

4.- Cuidar que se lleven a cabo los programas de desarrollo urbano - nacional, estatal y municipal.

5.- Participar en la formulación y ejecución de los programas relacionados con los procesos de vivienda.

6.- Intervenir en la regulación de terrenos urbanos y de los inmue -

bles destinados a la construcción de vivienda.

7.- Presentar a consideración del presidente municipal una reglamentación para elaborar y operar los programas de desarrollo urbano, las obras y la prestación de los servicios públicos.

8.- Participar en la regulación de la tenencia de la tierra urbana.

Funciones del encargado de la seguridad pública:

Este funcionario tiene a su cargo.

1.- Proteger a los habitantes del municipio en los bienes públicos y particulares.

2.- Asegurar el respeto a las garantías individuales y a los intereses de la sociedad.

3.- Intervenir en los casos de desatre para conservar el orden y cuidar el respeto a los bienes, prestando auxilio a la población.

4.- Cumplir y hacer cumplir los reglamentos de policía y tránsito.

4.3.- PRINCIPALES FUNCIONES DEL MUNICIPIO.

Al municipio, como parte del estado le corresponde conducir el desarrollo integral de la población que gobierna. Además de esta función primordial los municipios, conforme a la legislación vigente de su estado intervendrán en: El sistema nacional de planeación democrática, en los procesos electorales, en la planeación de desarrollo urbano del municipio, en la administración del patrimonio y su hacienda municipal; en la observancia de las garantías individuales de la población y en el desarrollo integral municipal, participando en la planeación, coordinación y orientación-

de la economía.

De acuerdo con las leyes estatales, el municipio realizará las obras y acciones que estén contempladas en su plan de desarrollo, de tal manera que contribuya a evitar el crecimiento desordenado de la población.

El municipio también fungirá como prestador de servicios públicos a través de la asignación de recursos y la determinación de estructuras de organización administrativa del ayuntamiento que sean suficientes.

Finalmente, una de las últimas atribuciones del gobierno municipal es la gestoría; así el municipio puede realizar básicamente tres tipos de funciones de gestión para dar cumplimiento a las necesidades de su población.

1.- Ajustar todas sus acciones y programas de acuerdo a los requisitos que establezcan las leyes y reglamentos municipales, estatales y federales.

2.- Proporcionar y solicitar inversiones y créditos para el desarrollo del municipio, a través del presidente municipal, ante las autoridades estatales y los sectores privado y social.

3.- Promocionar y organizar a las comunidades para que participen, tanto en la planeación, como en la ejecución y control de los programas del gobierno municipal.

El artículo 115 Constitucional Fracción III determina:

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

a) Agua potable y alcantarillado.

b) Alumbrado público.

c) Limpia.

d) Mercados y centrales de abasto.

e) Panteones.

f) Rastro.

g) Calles, parques y jardines.

h) Seguridad pública y tránsito.

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera".

a) Agua potable y alcantarillado. La prestación del servicio de agua potable se lleva a cabo a través de una red de distribución por medio de - la cual se provee de ella a la población, para satisfacer las necesidades- de consumo humano, industrial, comercial, de higiene y en general, de to - das las actividades que pueden ser desarrolladas en el entorno urbano.

El sistema de distribución de agua incluye, tuberías, medidores, estaciones de bombeo y los demás equipos necesarios para el suministro, porcual, una cosa es la instalación de la red de agua potable, que es una -- obra pública de infraestructura y otra distinta es el servicio público que se proporciona con la adecuada conservación de esa obra pública, reparando tratando, controlando el consumo y manteniendo en buen estado las redes de distribución.

El particular que recibe el servicio está obligado a cubrir la co -- rrespondiente contraprestación mediante un pago cuyo monto está determinado por la inversión realizada y por el mismo consumo.

Los usuarios deben estar conscientes que para la eficacia del servi-

cio, no basta con pagar oportunamente sus cuotas, es necesaria la cooperación para lograr el uso racional de tan imprescindible líquido, a través de la moderación en el gasto del mismo, del cuidado en reportar desperfectos y de evitar que se desperdicie.

Este servicio público tradicionalmente se ha vinculado al de alcantarillado; por lo que casi invariablemente se le conoce como "Agua potable y Alcantarillado".

El alcàntarillado, no es en realidad otro servicio, sino un complemento, una obra pública, constituida por el conjunto de conductos que recogen las aguas llovedizas o las inmundas.

El sistema de alcantarillado debe ser planeado técnicamente, ya que es frecuente observar que el curso natural de las aguas pluviales y el creciente aumento de aguas negras, provocan desperfectos en la red, entre otras razones, por la mala calidad de los materiales utilizados, por la insuficiencia para lograr el desalojo y por la falta de educación cívica que incide en el descuido de la población saturando tan importantes canales de desague, con basura y todo tipo de desperdicio.

Estas obras representan cuantiosas inversiones para los municipios que deben prever la solución a problemas de implementación del sistema, de filtraciones, de sanidad, de inundaciones, de desecación y areación del suelo, de canalización y aseo de los canales y conductos de desaguadores.

b) Alumbrado público. Consiste en los sitios públicos, tales como calles, avenidas, parques, jardines, plazas, que permita a los habitantes de una localidad la visibilidad nocturna.

Siendo competencia privativa del organismo descentralizado llamado -

Comisión Federal de Electricidad, todo lo referente a la instalación de las redes de alumbrado público, corresponde al municipio observar el sistema, reparando, cambiando lámparas y balastras y adecuados a las necesidades del lugar a iluminar.

En este como en todos los demás servicios públicos, es muy necesaria la colaboración de la colectividad, a través del cuidado que se tenga de los focos, postes, balastras, faroles, vidrios protectores y cables evitando que se destruyan o se dañen.

c) Limpia. Es el servicio público que se traduce en el aseo de la vía pública y demás lugares en que se desarrollan actividades comunitarias con el fin de evitar la proliferación de focos infecciosos y el mal aspecto que causa la basura.

Sin este servicio, el riesgo de epidemias sería muy grande, ya que la basura propicia la multiplicación de roedores e insectos que contaminan el aire y el agua.

El servicio de limpia consiste en barrer, recolectar la basura, depositarla en sitios destinados para ello, para que sea seleccionada y posteriormente utilizada.

Tomando en cuenta el grave problema que representa la basura, por las enormes cantidades que diariamente se recogen en nuestras ciudades, el Derecho Administrativo prevee el otorgamiento de concesiones en esta materia, así como la venta de material seleccionado para su industrialización. La técnica y la ciencia, en este renglón han registrado considerables avances, ya que lo que antes era sólo desperdicio, como bolsas del plástico, vidrio, hoja de lata, papel, metales, mediante procesos especiales de tra-

tamiento, se convierte en asulejo, cartón, suelas y tacones para el calzado, y en general, en artículos de gran valor utilitario. Por ello es que los municipios no deben descuidar el régimen de los esquilmos.

Asimismo, la basura puede utilizarse en rellenos sanitarios para la creación de áreas verdes y algunas otras obras de ingeniería urbana, que puedan embellecer o dar comodidad al entorno. Lo que no es recomendable es la incineración, porque es altamente contaminante.

Este servicio es muy costoso, pues para su adecuada prestación se requiere de personal, transporte, equipo, instalación de depósitos, botes receptores, tolvas, crematorios de cadáveres de animales. Por esta razón las autoridades municipales deben buscar apoyo del gobierno federal, del estatal y sobre todo, el de los particulares que tienen obligación de limpiar los frentes de sus casas, y que deben evitar que los deshechos por ellos generados, queden en la vía pública o en cualquier otro lugar inapropiado.

Los problemas del servicio de limpia se agudizan en las ciudades preponderantemente industriales y comerciales; dado que las industrias y comercios establecidos, provocan altísimos incrementos de desperdicio.

Por todas estas razones, es de primer orden, el papel que desempeña el Derecho Municipal, en la regulación y prestación de tan necesario servicio público.

d) Mercados y Centrales de abasto. Tanto los mercados como las centrales de abasto son obras de equipamiento urbano, destinadas a la actividad comercial.

El mercado es el ámbito económico donde se enfrentan la oferta y la-

demanda para fijar un precio.

Como la mayor parte de las mercancías se producen en lugares distantes de los mercados o de los compradores, resulta imprescindible la intervención de mediadores especializados en realizar las actividades necesarias para colocar los artículos al alcance del consumidor. Los productos agripecuarios, como el trigo, ganado, algodón, cítricos, se recogen en muchos puntos diseminados y el mediador, se encarga de concentrarlos para su reventa al consumidor. Ni los grandes compradores ni el consumidor particular encuentran práctico tratar con los dispersos cosecheros; por ello han surgido mediadores que se especializan en las actividades de distribución necesarias.

Los productos manufacturados que suelen fabricarse en grandes cantidades, no precisan generalmente de concentración previa como ocurre con los productos agrícolas, a pesar de ello también en este caso revisten gran importancia las funciones de los minoristas y almacenistas. Los mediadores existen porque forman un sistema económico para la distribución de los productores especializados en la compra y venta de productos agrícolas o manufacturados, estos mediadores constituyen lo que se llama un canal de distribución. Cada producto tiene un canal de distribución propio e incluso un mismo producto puede seguir canales diferentes.

Las centrales de abasto son generalmente amplias y modernas obras de equipamiento urbano, que se destinan a la compra-venta al mayoreo, de artículos de primera necesidad, en cuanto a la actividad que desarrollan y a las finalidades que persiguen, son esencialmente los mismos que los mercados sólo se diferencían en tamaño, volúmenes que se manejan, lo que se verefleja en el precio que comúnmente es menor.

El servicio público municipal de mercados y centrales de abasto, lo- presta el municipio, a través del cuidado en la conservación, mantenimiento y control de la higiene y aseo de las instalaciones, haciendo que se - limpie y se fumigue y se cumplan las disposiciones vinculadas con las cuestiones sanitarias.

También las autoridades municipales deben inspeccionar el cumplimiento de las normas en materia de precios al público, de pesas y medidas, de- protección al consumidor, de mantenimiento del orden público y de igual manera, las de carácter fiscal.

e) Panteones. Son obras de equipamiento o lugares propios para lle - var a cabo los servicios funerarios, tales como la inhumación, exhumación- de cadáveres.

En los municipios es necesario que se disponga de áreas específicas, que se usen como panteones públicos, con servicios gratuitos o cuotas simbólicas, para la sepultura o incineración en su caso, de personas de escasos recursos, o no identificadas ni reclamadas.

El servicio público de panteones se proporciona a través de la regulación y vigilancia que debe tener el gobierno municipal, tanto en los panteones que maneja éste en forma directa, como en los concesionados. Tam -- bién debe dar mantenimiento y procurar la conservación de los cementerios, haciendo que se limpien y se observen las leyes en materia sanitaria.

f) Rastro. Este servicio público implica la edificación de una obra de equipamiento urbano, que se destina al sacrificio del ganado y de aves, así como la distribución de carne para el consumo humano, en condiciones - salubres.

Este servicio que presta el municipio se traduce en la inspección de aves y ganado, para evitar que se introduzcan al rastro, con alguna enfermedad, o en estado de descomposición. Asimismo, tal servicio implica un control de tipo estadístico y produce ingresos al erario público municipal

Como obra pública, el rastro cuenta, o debe contar, con lugares idóneos para la realización de cada paso en el proceso que se sigue para la inspección, sacrificio, control y distribución; tales como sitios de desembarque, corrales de compraventa, instalaciones para depósito de esquilmos, para pesar, marcar y lavar la carne y así también hornos crematorios (para incinerar animales que puedan contagiar a otros o contaminar la carne), y cámaras de refrigeración.

g) Calles, Parques y Jardines. Es necesario precisar que se trata de tres tipos de obra pública, que a su vez incluyen la prestación de tres tipos de servicios públicos conexos.

Las calles y demás partes de la vía pública en cuanto a su régimen jurídico, son inembargables, imprescriptibles e inaliniables y los particulares no pueden tener sobre las mismas, los derechos reales o accesorios.

La apertura o construcción de las calles, pueden estar a cargo de la Federación, del Estado o del propio municipio, acciones que deben sujetarse a los planes de desarrollo urbano.

Tradicionalmente se ha considerado como parte de la competencia municipal, la reparación de las calles, banquetas y guarniciones por medio de bacheo, repavimentación, nivelación, compactado y empedrado.

Las autoridades municipales deben mantener en buen estado las calles para que los transeúntes y automovilistas puedan quedar a salvo de acciden

tes provocados por el mal estado, deterioro, ondulación o cualquiera otra irregularidad del terreno, y a la vez con la colocación de mobiliario urbano, se hace funcional, se embellece la ciudad y se torna accesible y atractiva.

Parques. Los parques y espacios libres, son áreas destinadas a la recreación, en donde la población puede estar en contacto con la naturaleza, realizar paseos vespertinos, dominicales, excursiones campestres y todas esas actividades de libre esparcimiento.

Al señalarse constitucionalmente como parte de la competencia municipal, lo relativo a parques, no puede soslayarse un factor decisivo, que es precisamente la participación de la colectividad.

La comunidad debe colaborar con el cuidado de las plantas e instalaciones, guardar orden, participar en las campañas de limpieza y reforestación y sobre todo, debe tener plena conciencia que estos espacios son imprescindibles para una vida más sana y que son creados para su beneficio.

Jardines. Son las áreas verdes, donde se cultivan plantas y flores, cuya función es preponderantemente ornamental, dando un aspecto bello al entorno urbano.

Los jardines casi siempre se instalan con fines estéticos, sin descartar que ellos sirven para otros propósitos como podrían ser: La purificación del medio ambiente, la realización de actividades artísticas o cívicas.

El gobierno municipal debe mantener los jardines limpios, construir andadores, cuidar que no falte el agua, ordenar el podado y fertilización-

de la vegetación, colocación de bancas, juegos infantiles, botes para basura y quioscos.

h) Seguridad Pública y Tránsito. Los conceptos de "Función pública y de servicio público, deben diferenciarse, aunque guardan una estrecha relación". (18)

Incorporar la satisfacción general a la acción del poder público, es organizar jurídicamente una nueva tarea del poder del Estado.

"Las funciones del Estado son los medios a través de las cuales se realizan los fines fundamentales del Estado". (19)

En todos los lugares, la policía urbana o preventiva, está con constante relación con el público y atiende los numerosos pequeños-grandes problemas de la vida de un pueblo.

La policía está constituída por un conjunto de facultades que tiene el poder público, para vigilar y limitar la acción de los particulares, los cuales, deben regular su actividad con los deberes y obligaciones que les impone la ley, y se funda en una finalidad de utilidad pública.

La actividad de la policía se traduce en acciones por las que se previene la comisión de delitos y se mantiene el orden, la paz y la tranquilidad públicas.

La protección a la comunidad y el respeto al orden jurídico y más concretamente a las garantías individuales, deben ser los dos móviles fundamentales, en el desempeño de este quehacer público.

---

(18) Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomo I, Editorial Porrúa S. A. Décima primera edición, México, 1990 p. 78
(19) Fraga, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, S. A. Vigesimo sexta edición México, 1987. p. 218

Tránsito. A consecuencia del elevado índice demográfico, encontramos un paulatino aumento en los problemas de vialidad. Se abren nuevas avenidas, calles, se construyen pasos a desnivel para aliviar los problemas actuales, pero al poco tiempo ya son insuficientes. El aumento de vehículos de uso particular y de servicio público, hacen urgente el establecimiento no sólo de normas jurídicas, sino también del planteamiento urbano y el auxilio de técnicas e ingeniería de tránsito.

En cuanto a la seguridad vial, es realmente definitiva la planeación ya que a través de ésta las autoridades municipales pueden prever medidas conducentes a evitar accidentes, pérdidas de tiempo, contaminación por ruido, por humos y gases, desperdicio de recursos y todos los problemas que conlleva la inadecuada estructura del tránsito.

Los titulares de los órganos competentes para llevar a cabo la planeación y la ejecución, deben vivir y conocer la problemática, los usos y costumbres, de la comunidad, para individualizar las soluciones para crear un firme sustento de la reglamentación y para determinar la colocación de los señalamientos de tránsito.

En cuanto el tránsito de peatones, es preciso comentar que las autoridades de la municipalidad, deben implementar programas permanentes de educación vial. A través de éstos, el ciudadano llega a conocer sus principales obligaciones y se enseñan a usar, respetar y conservar la vía pública.

4.4.- LA AUTONOMIA MUNICIPAL.

Las constituciones de los Estados acatando lo dispuesto por el artí-

culo 115 Constitucional han adoptado como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre. Así, el artículo 2o. del Estado de Jalisco establece: El gobierno del Estado es Republicano, Representativo y Popular, teniendo como base de su organización política y administrativa al Municipio Libre en los términos que establece esta ley. En redacciones parecidas se establecen en las Constituciones delos Estados de: Estado de México (art. 7), Estado de Nayarit (art. 2), Estado de Nuevo León (art. 30), Estado de Sonora (art. 128), Estado de Veracruz (art. 33).

El precepto constitucional (art. 115) le atribuye una autonomía para el cumplimiento de sus fines propios; prohibe que exista una jerarquía intermedia entre el municipio y el gobernador de la entidad respectiva; impone a los ciudadanos la obligación de contribuir, mediante el pago de los impuestos.

Estos son los puntos sobre los que propiamente descansa la autonomía municipal. Faltando uno de ellos, no existe, ni puede existir.

1.- Que respetándose la vida propia de la localidad se reconozca la existencia de una política municipal.

2.- Que las autoridades locales tengan los poderes suficientes para encauzar su actividad dentro de las exigencias propias de la localidad.

3.- Que la organización del municipio garantice a la población en todo tiempo una administración honrada.

4.- Que posean una hacienda propia obtenida por la propia imposición

5.- Que los funcionarios se identifiquen con los intereses de la ciudad.

En el primer punto diríamos que una ciudad no es una división o distrito que deba administrar una autoridad extraña, sino un gobierno y un go

bierno quiere decir autoridad bastante para decidir su propia política y - para organizar sus propios métodos y desarrollar esta misma política. Tal- idea rompe completamente con el principio de la soberanía, sino a la de - self-governmet: Determinación propia. Obedece al reconocimiento de la ciudad como poder social, que como todo poder debe tener en la organización - no solamente propia, sino también en la del estado una participación activa, desligada, en cuanto a sus propios problemas toca, del Estado, aunque- sin romper con los fines superiores del mismo.

El contenido del segundo punto, fácilmente se comprende: Hagamos un- examen de las funciones que constituyen una esfera propia local aquí hablaríamos de los servicios de la población sin los que la población no podría vivir y por ser la ciudad la que directamente recibe las consecuencias de- su falta o de su mala organización, debe por sí misma desempeñarlas. Tales son: Captación de aguas en cantidades bastantes para satisfacer las necesidades humanas como las de la industria, higiene y servicios municipales, - el alumbrado público, mercados, rastros, policía, asistencia, salubridad,- higiene, drenaje y comunicaciones. No sería posible determinarlas concretamente sin conocer el municipio que las vaya a desempeñar. Por otro lado administrar su patrimonio. El reconocimiento que ha recibido siempre, desde- el momento en que el municipio es una persona moral y desde el momento en- que así lo establece la ley.

Al punto tres hacemos referencia de que nuestra población que a más- de ser analfabeta no jamás ha ejercitado sus derechos políticos, que permanece alejada de toda participación en el Estado, que en una palabra no ha- vivido la vida ciudadana, ha dejado abandonada a los agitadores sin escrúpulos la participación que a ella correspondía en la vida de las institu - ciones. Agitadores que sólo ven en la posesión del poder un medio para sa-

tisfacer sus apetitos egoístas faltos de honradez y de patriotismo. Es -- cierto que existen municipios que pueden darse una organización por si mismos que les garantice una buena administración, honrada en todo tiempo, pero la gran mayoría no estaría en posibilidad de hacerlo por lo que poner - esta libertad en sus manos equivale a poner la base de toda buena organización local en manos no honradas o en manos inexpertas, porque hay que tener presente que para la práctica de estas funciones, la experiencia, la - tradición, prestan mayores luces y de ellas carecemos absolutamente.

Por lo que respecta al punto cuatro diríamos: Que no hay nada más absurdo que el pretender obtener una actividad libre sujetando a la autoridad local a vivir del producto de los impuestos que otra autoridad sino - ajena del todo, por lo menos muy alejada, fija a su arbitrio. Suponiendo - que la imposición se haga en las condiciones más equitativas en un momento dado, como las condiciones sociales no permanecen nunca las mismas llegaría un momento en el que se establecería un desacuerdo entre la imposición y las posibilidades económicas de la población y a pesar que las autoridades locales comprendieran la arbitrariedad de la permanencia del impuesto- y no podrían librarla de una carga que resultaría hasta injusta.

Y por último consideramos que el municipio pueda realizar sus aspiraciones y confiando la gestión de sus asuntos a individuos cuyas ligas con- él y cuyo conocimiento de él, hagan suponer que coinciden exactamente con- las suyas, las personales con las de aquél. No es tanto la tendencia de - dar satisfacción al espíritu local, como el de obtener el resultado que indicamos, el móvil que ha determinado el legislador, y que determinarlo a - imponer como norma política, el que los detentadores del gobierno municipal surjan de la localidad.

Como una crítica a la autonomía municipal diríamos que la vida local y nacional jamás se separan, que caminan paralelas y que la política de una repercute forzosamente en la otra.

En convicción de la mayoría que se ha ocupado del municipio, atribuye el estancamiento de la vida municipal en todos los órdenes a su falta de autonomía; ya que de ello depende su desarrollo, de los recursos que las autoridades estatales quieran buenamente darle.

La autonomía municipal tiene sus problemas y es necesario obrar con la prudencia para hacerla viable. No es posible un municipio libre y autonómo sin el respeto estricto del voto popular, sin una participación activa del ciudadano en la vida municipal mediante el ejercicio eficaz de sus derechos cívicos.

La legislación municipal requiere reformas profundas que permitan crear instituciones municipales acordes con las exigencias que plantea la vida moderna a las colectividades de nuestros días.

Tal vez la época de mayor libertad municipal en México, haya sido la que siguió el movimiento de independencia, simplemente por la anarquía que reinaba en el país. Ante la debilidad de los gobiernos centrales, ante la inestabilidad de los gobiernos estatales, los municipios pudieron disfrutar de un mayor márgen de autonomía que, desgraciadamente, degeneró en caciquismo.

La tendencia a una centralización, cada día más acentuada, como consecuencia de la necesidad de crear una voluntad política unificada para llevar a cabo las realizaciones generales precisas, que no cabe que se produzcan al azar, operando sobre sectores desconectados entre sí, sino que

es preciso que se abarquen a toda la sociedad. Ello determina una aguda - crisis de las fracciones territoriales, cuya autonomía ha sido calificada, de letra muerta en las legislaciones y simple concepción, inaplicable en - las actuales circunstancias.

Nuestros actuales municipios no constituyen el marco adecuado a las- exigencias del siglo XX, en el plano de las previsiones ni en el de la rentabilidad de los equipamientos, ni el de la eficacia de los servicios, ni- tampoco en el de la justicia fiscal.

Nadie podrá contemplar con indiferencia la falta de vivienda, las dificultades de tránsito, la carencia de alimento, la pobreza, la contaminación y tantas otras cuestiones que afronta nuestra sociedad.

4.5.- SITUACION JURIDICA DEL MUNICIPIO.

Fundamentalmente analizaremos dos corrientes: La que ve al municipio como organismo descentralizado de la Administración Pública, y la que ve - al municipio como nivel de gobierno.

4.5.1.- Organismo Descentralizado de la Administración Pública.

De acuerdo a la doctrina francesa se ha sostenido que el municipio - es una descentralización por región, que tanta influencia ha tenido en -- nuestro país por la difusión que le dieron los Maestros Gabino Fraga y Serra Rojas en sus libros de Derecho Administrativo.

El Maestro Gabino Fraga nos dice: "La descentralización por región -

consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a menejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial". (20)

Para Serra Rojas, "La descentralización territorial es una forma de organización administrativa, descentralizada, que tiene por finalidad la creación de una institución pública, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución en el artículo 115 y reglamentado por las leyes orgánicas municipales, y queatiende las necesidades locales específicas de una circunscripción territorial". (21)

Estos autores tratan de acomodar la figura del municipio jurídico de México, a la teoría francesa, sin embargo, estos autores, dejaron de observar que Francia cuenta con un gobierno y una administración de índole centralista, que permite la congruencia de la descentralización administrativa regional, a diferencia de México que tiene características bién diferentes al francés razón por la cual no es aplicable a su doctrina.

Además, aunque es cierto que el municipio coincide con los organismos descentralizados en que ambos tienen personalidad jurídica, patrimonio propio y organismos de representación, también lo es que tienen profundasdiferencias sustanciales como son:

Los organismos descentralizados son creados por la administración pública central, la cual los dota de personalidad jurídica, les asigna un patrimonio y les determina su competencia.

---

(20) Fraga, Gabino. Ob. cit. p. 219
(21) Serra Rojas, Andrés. Ob. cit. p. 220

El organismo descentralizado puede ser creado a instancias de la administración pública, ya sea Federal, Estatal o bién, municipal.

Los organismos descentralizados pueden ser suprimidos, desaparecidos en el momento en que lo estime oportuno el Ejecutivo ya que fueron creados para apoyar y auxiliarlo en su actividad y al reorganizarse pueda suprimir la alternativa del órgano descentralizado.

El municipio en cambio: No es parte del poder Ejecutivo ni del poder Ejecutivo Estatal, su competencia no se deriva de ninguno de ellos.

El municipio es libre y tiene su propia esfera de competencia, sin - que estas atribuciones que la integran, se hayan desprendido de un órgano- Federal o Estatal.

El municipio no nace del poder Ejecutivo Federal, ni del poder Ejecutivo Estatal, el municipio nace por mandato del pueblo plasmado en la Constitución Federal como forma de organización política y no sólo administrativa como lo pretenden los mencionados Maestros.

El municipio no es una opción de organización, es un imperativo constitucional que la Federación y los Estados de la Federación deben acatar y por lo mismo, el municipio no es, ni debe ser concebido como una agencia - que depende del Gobierno del Estado o de la Federación.

El municipio nace como la carta fundamental del Estado, ya que las - entidades federativas para estructurarse internamente desde el punto de -- vista territorial, político y administrativo, la única forma exclusiva que tienen es el municipio, y por lo tanto deben hacerlo con base al mismo.

4.5.2.- Primer Nivel de Gobierno.

Nuestro texto constitucional señala diversos niveles de gobierno los cuales deben desarrollar y ejercer la administración pública, el artículo 40 Constitucional dispone: 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 ésta ley fundamental.

Nuestro Estado mexicano es un Estado compuesto que se integra por entidades federativas, éstas a su véz se integran por municipios, según lo dispone el artículo 115 Constitucional.

Así, podríamos afirmar que en nuestro país existen tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal. Estos niveles de gobierno no sólose infieren de los artículos 40 y 115 constitucionales, sino de otras varias disposiciones más, citamos el artículo 3o. que en su primer párrafo dice: La educación que imparta el Estado, Federación, Estados y Municipios tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano.

El propio artículo en su fracción VIII establece: El congreso de launión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los municipios.

También en materia de educación el artículo 73 en su fracción XXV establece las facultades del Congreso, que textualmente dice: Así como paradictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público.

El artículo 27 Constitucional en su fracción VI, establece: Los Esta

dos y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios en toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

El Presidente de la Madrid, en la iniciativa presentada en el Senado de la República, reconoce que el municipio es un nivel de gobierno. Trascribiremos algunos párrafos en donde califica como tal al municipio.

"La descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre la Federación, Estados y Municipios, proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales y de las autoridades locales y municipales, para determinar cuales pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias de gobierno constitucional.

Estamos conscientes, que los municipios por su estrecho y directo contacto con la población, constituyen las auténticas escuelas de la democracia y que sólo podemos lograr su vigorización como estructura y célula política confiándole desde la constitución los elementos y atributos conceptuales de nuestros principios republicanos traducidos en los tres niveles de gobierno; Federación, Estados y Municipios.

La libertad municipal, conquista revolucionaria, había vuelto quedando rezagada en relación con las otras dos grandes conquistas de la revolución en materia agraria y laboral, pero el proceso de cambio y la voluntad nacional requieren la actualización y ajustes necesarios a la Constitución para que el municipio recupere y adquiera las notas políticas y económicas que deban corresponderle como primer nivel de gobierno, de manera tal que superando el centralismo que se había venido dando a éste respecto, los

ciudadanos se reencuentren con sus municipios". (22)

Mi postura personal ante estas dos corrientes es que el municipio es un nivel de gobierno, es la piedra angular del nuevo federalismo que surge como reclamo social de nuestra revolución mexicana.

Está fundado en un federalismo que implica el reconocimiento y la separación de competencias; en primer lugar entre el Gobierno Federal y los Estados Federados y un segundo lugar, entre éstos y los municipios.

El municipio es la base, la célula; los Estados forzosamente se dividen en municipios; no es factible para ellos organizarse en otra forma; de ahí que el municipio, además de que por una sólida base jurídico-constitucional es un nivel de gobierno, es también el resultado de la decisión permanente refrendada por nuestro pueblo, el logro de uno de los ideales que se alcanzó con la revolución.

Por ello debemos de hacer conciencia, enfantizar y tratar que se entienda que es un nivel de gobierno con poderes autónomos, responsables no ante el ejecutivo sino ante sus vecinos.

El considerarle un órgano administrativo, es lo que más ha limitado al municipio, ya que la Federación y los Estados pretenden resolverle sus problemas, toman decisiones por él, le invaden su esfera de competencia.

---

(22) Madrid Hurtado, Miguel de la. Iniciativa Presentada en el Senado de la República, contenida en "Proceso Legislativo de la iniciativa presidencial de reforma y adiciones al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". pp. 8,12

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

1.- Que no exista la reelección de los integrantes del ayuntamiento por - que esto hace que se forme el caciquismo en la actualidad una sola persona ha sido tres o hasta cuatro veces presidente municipal, no por que sea un buen gobernante sino por las buenas relaciones que tiene.

2.- Por lo que se refiere a la desaparición de los ayuntamientos que cada Estado establezca cuales son las causas graves por las que puede ser revocado o suspendido un ayuntamiento o declarar que han desaparecido los poderes municipales. Le corresponde al congreso local determinar con claridad cuales son estas causas graves y cual sería el procedimiento para la defensa que tiene que darsele al ayuntamiento o al miembro del ayuntamiento que hubiera sido cesado.

3.- No olvidemos, por otra parte, que es usual en la práctica del gobierno de nuestras entidades federativas que la decisión del gobernador del Estado se imponga a la voluntad de la legislatura y se ejerza omnímoda sobre - los presidentes municipales. De tal manera que la desquiciante facultad de suspender y hacer desaparecer ayuntamientos, aunque otorgada por el artículo 115 Constitucional a cada legislatura, suele localizarse en la persona de un sólo funcionario, el gobernador del Estado. Esto tenemos que frenarlo.

4.- Opino que la Federación debería vigilar que realmente el presupuesto - municipal se invirtiera para brindar a la ciudadanía un bienestar mejor en cuanto a servicios públicos, así como también como construcción de escue - las, centros de salud entre otros.

5.- El gobierno de los Estados debería explotar los recursos naturales y - turísticos que tiene cada municipio que son imaginables, hay algunos que - cuentan con zonas arqueológicas como son Papantla, y Castillo de Teayo, Veracruz que son poco conocidos por mencionar algunos y así como éstos otros tantos municipios del país.

6.- En materia laboral se otorga competencia a los Tribunales de Arbitraje a los Estados, para centralizar el conocimiento de las controversias entre los municipios, y los trabajadores. A mi juicio debería ser un tribunal laboral municipal, el que se encargue de estas funciones.
Así mismo la Comisión de Salarios Mínimos realice un estudio socioeconómico para que el campesinado de los municipios perciba realmente un salario-real que cumpla con su misión y no que los latifundistas paguen por la jornada de trabajo lo que ellos creen necesario y así nuestros campesinos olvidados y empobrecidos engrosen las filas de trabajadores de la construcción en las grandes ciudades.

7.- Todos los funcionarios que integran un ayuntamiento deberían ser personas con estudios a nivel licenciatura y a los cuales aún con sus respectivos estudios proporcionarles cursos de actualización en diferentes ramas y proporcionarles todo el material necesario para desempeñar su trabajo y - así la atención a la población será más eficiente.

8.- Otro problema de carácter municipal es el de los famosos convenios. Es indudable que hay una razón de fondo para establecerlos, porque algunos - ayuntamientos no pueden atender los servicios municipales más elementales, dada su carencia de capacidad profesional y sobre todo, de recursos econó-

micos. Entonces, para suplir esto, ya que no tienen los ayuntamientos la - fuerza suficiente, se permiten que colaboren con ellos las autoridades estatales o federales. Pero los convenios son un peligro extraordinario, por que hay que tener en cuenta que es un convenio que se celebra entre dos - partes eminentemente desiguales: Entre la Federación y un ayuntamiento, entre el gobierno del Estado y un ayuntamiento y, por lo mismo es muy raro - que el ayuntamiento se niegue a firmarlo y si se niega habría un problema político.

9.- El gobierno debería intentar la más ambiciosa, la más provechosa de todas las reformas políticas empezando por el nivel municipal, una reforma - que no requiere despliegues tecnológicos sino un acto simple que permita - desarrollar al municipio en su autonomía.

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

1.- Acosta Romero, Miguel. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Porrúa, S. A. 9ª edición, México, 1990.

2.- Alvarez Gendin, Sabino. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL. Editorial Bosch. Barcelona, 1954.

3.- Angulo y Pérez, Andrés. RAICES DE LA DEMOCRACIA EN AMERICA. Editorial Selecta Librería Ol Reilly, La Habana Cuba, 1954.

4.- Bartra, Roger. CACIQUISMO Y PODER POLITICO EN EL MEXICO RURAL. Editorial Siglo Veintiuno, S. A. Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª edición, México, 1975.

5.- Basave Fernández del Valle, Agustín. TEORIA DE LA DEMOCRACIA. Edito - rial Jus, S. A. 3ª edición. México, 1988.

6.- Boemh de Lameiras, Brigitte. EL MUNICIPIO EN MEXICO. Editado por el - Colegio de Michoacán, 1ª edición. México, 1987.

7.- Burdeau, George. LA DEMOCRACIA. Ensayo político, Editorial Ariel.

8.- Burgoa Orihuela, Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Editorial- Porrúa, S. A. 6ª edición. México, 1985.

9.- Castorena J. Jesús. EL PROBLEMA MUNICIPAL MEXICANO. Colección de Clásicos Municipalismo Mexicano. Reimpresión. México. 1982.

10.- Ch. Petit, Dutaillis. LOS MUNICIPIOS FRANCESES. Traducción de José López Pérez. Editorial Uthea, México. 1959.

11.- De la Madrid Hurtado, Miguel. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Editado, por el Instituto de Capacitación Política del PRI, México. 1982.

12.- De la Madrid Hurtado, Miguel. Iniciativa Presentada en el Senado de - la República, contenida en "Proceso legislativo de la iniciativa presidencial de reforma y adiciones al artículo 115 de la Constitución - Política de los Estados Unidos Mexicanos".

13.- De Solís, Antonio. HISTORIA DE LA CONQUISTA DE MEXICO. Editorial Cosmos, México. 1977.

14.- De Tocqueville, Alexis. LA DEMOCRACIA EN AMERICA. Editorial Alianza - 3ª Reimpresión, México, 1993.

15.- DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa, S. A. 5ª - edición tomo II, México, 1992.

16.- Engels, Federico. ORIGEN DE LA FAMILIA, LA PROPIEDAD PRIVADA Y EL ESTADO. Editorial Mexicanos Unidos 1ª edición, México, 1976.

17.- Fraga, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Porrúa, S. A. 26ª edición, México. 1987.

18.- Garques, Pirenne. HISTORIA UNIVERSAL. Editorial Exito, 6ª edición Volumen II, Barcelona, 1970.

19.- González Luna, Efraín. EL MUNICIPIO Y OTROS ENSAYOS. Editorial Jus, S. A. 1ª edición, México. 1974.

20.- Hernández Gaona, Pedro Emiliano. DERECHO MUNICIPAL. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. 1ª edición, México. 1991.

21.- Jenillek, G. TEORIA GENERAL DEL ESTADO. Traducción de Fernando de los-Ríos Urrutia, 2ª edición Editorial Continental, S. A. México, 1958.

22.- Kelsen, Hans. TEORIA GENERAL DEL ESTADO. Editorial Nacional 15ª edición, México. 1979.

23.- Krauze, Enrique. POR UNA DEMOCRACIA SIN ADJETIVOS. Editorial Planeta - 15ª edición, México. 1986.

24.- Loret de Mola, Carlos. LOS CACIQUES. Textos Universitarios, S. A. 3ª - edición, México. 1979.

25.- LOS MUNICIPIOS. Colección Enciclopedia de los Municipios de México. Secretaría de Gobernación y de Gobierno, 1ª edición, México. 1988.

26.- Montes de Oca Navas, Elvia. TEMAS MUNICIPALES. Gobierno del Estado de-México, 1ª edición, México. 1993.

27.- Moreno, Daniel. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Editorial Porrúa, S.-A. 11ª edición, México. 1990.

28.- OBRA JURIDICA MEXICANA. Procuraduría General de la República 2ª edición, México. 1987.

29.- Ochoa Campos, Moisés. EL MUNICIPIO SU EVOLUCION INSTITUCIONAL. Colección Cultura Municipal Publicaciones del Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal, Banobras. 1ª edición, México. 1981.

30.- Ochoa Campos, Moisés. LA REFORMA MUNICIPAL. Editorial Porrúa, S. A. - 4ª edición, México. 1985.

31.- Porrúa Pérez, Francisco. TEORIA DEL ESTADO. Editorial Porrúa, S. A. - 25ª edición, México, 1992.

32.- Rendón Huerta Barrera, Teresita. DERECHO MUNICIPAL. Editorial Porrúa,-S. A. 1ª edición, México. 1985.

33.- Robles Martínez, Reynaldo. EL MUNICIPIO. Editorial Porrúa, S. A. 2ª. Edición, México. 1993.

34.- Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Porrúa, S. A. Tomo I, 11ª edición, México. 1990.

35.- Tena Ramírez, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Editorial Porrúa, S. A. 24ª edición, México. 1990.

36.- Ugarte Cortes, Juan. LA REFORMA MUNICIPAL. Editorial Porrúa, S. A. - 1ª edición, México. 1985.

L E G I S L A C I O N

1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Editorial Porrúa, S. A. 104ª edición, México. 1994.

2.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO. Editorial Pac, S. A. 2ª edición, México, 1994.

3.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE NUEVO LEON. Editorial Pac, S. A. México, 1993.

4.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE SONORA. LIII Legislatura H. Cámara de Diputados, Sonora, 1994.

5.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ. Editorial Anaya, S. A. México. 1994.

6.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE SONORA. Sonora. 1994.