

164
Leg.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"LA DEFENSA JURIDICA CONSTITUCIONAL DEL
MUNICIPIO MEXICANO FRENTE A LA ENTIDAD
FEDERATIVA Y EL ESTADO FEDERAL "

T E S I S
Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO
P r e s e n t a

JOSE GILBERTO GUADALUPE
CIRIACO ROSAS



MEXICO, D. F.



FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

OF.SCA/047/95.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero JOSE GILBERTO GUADALUPE CIRIACO ROSAS, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "LA -- DEFENSA JURIDICA CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO MEXICANO FRENTE A LA ENTIDAD FEDERATIVA Y EL ESTADO FEDERAL", bajo la dirección del Licenciado Alejandro López Chávez, para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

El Licenciado López Chávez en oficio de fecha 9 de diciembre de 1994 y la Licenciada Claudia Leticia Ortega Medina mediante dictamen de fecha 6 de febrero del presente año, me manifiestan haber aprobado y revisado respectivamente la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26, y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales, suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del citado compañero.

A T E N T A M E N T E.
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., febrero 7 de 1995.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

FVT/elsv.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y AMPARO
P E S E N T E.

Por medio de la presente me dirijo a usted para informarle que el C. Pasante de Derecho JOSE GILBERTO GUADALUPE CIRIACO ROSAS con No. de Cuenta 8851596-2 ha realizado bajo mi dirección la tesis titulada "LA NECESIDAD DE REGULAR LA DEFENSA JURIDICA-CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO MEXICANO - FRENTE A LA ENTIDAD FEDERATIVA Y EL ESTADO FEDERAL", y en virtud de que la misma cumple con los requisitos de fondo - que una obra de tal naturaleza exige y los requisitos formales establecidos en el Seminario que usted dignamente representa, he tenido a bien aprobarla y, por consiguiente, - la someto a su consideración para los mismos efectos.

Sin otro particular por el momento, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

A t e n t a m e n t e
"POR MI RASA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F. 9 de diciembre
de 1994.


LIC. ALEJANDRO LOPEZ CHAVES



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y AMPARO
P R E S E N T E.

Por medio de la presente me dirijo a usted para informarle que el C. Pasante de Derecho JOSE GILBERTO GUADALUPE CIRIACO ROSAS con No. de Cuenta 8851596-2 ha realizado bajo mi dirección la tesis titulada "LA NECESIDAD DE REGULAR LA DEFENSA JURIDICA-CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO MEXICANO FRENTE A LA ENTIDAD FEDERATIVA Y EL ESTADO FEDERAL", y en virtud de que la misma cumple con los requisitos de fondo que una obra de tal naturaleza exige y los requisitos formales establecidas en el Seminario que usted dignamente representa, he tenido a bien aprobarla y, por consiguiente, la someto a su consideración para los mismos efectos.

Sin otro particular por el momento, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

A t e n t a m e n t e
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F. 9 de diciembre
de 1994.



LIC. ALEJANDRO LÓPEZ CHAVEZ



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

SR. DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

P R E S E N T E.

Ha sido sometida a mi consideración la Tesis Profesional intitulada "LA DEFENSA JURIDICA CONSTITUCIONAL DEL --- MUNICIPIO MEXICANO FRENTE A LA ENTIDAD FEDERATIVA Y EL - ESTADO FEDERAL", elaborada por el alumno JOSE GILBERTO GUADALUPE CIRIACO ROSAS, a fin de proceder a su revisión.

En razón de lo anterior y una vez realizadas las modificaciones sugeridas por la suscrita al autor, considero que el mencionado trabajo reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales.

A T E N T A M E N T E.
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F, febrero 6 de 1995.

LIC. CLAUDIA LETICIA ORTEGA MEDINA,
PROFESORA ADSCRITA AL SEMINARIO
DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE
AMPARO.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

CIOM/elsv.

DEDICATORIAS

Con gratitud y respeto, dedico este trabajo a los siguientes Maestros de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M., quienes de muchas maneras contribuyeron a mi formación jurídica.

LIC. ERNESTO GUTIERREZ Y GONZALEZ

DR. IGNACIO BURGOA ORIHUELA

LIC. MARIA DEL CARMEN MONTOYA PEREZ

LIC. JOSE BARROSO FIGUEROA

LIC. FABIAN MONDRAGON PEDRERO

LIC. ALEJANDRO LOPEZ CHAVEZ

LIC. JUAN PEREZ-ABREU JIMENEZ

LIC. HECTOR MOLINA GONZALEZ

LIC. JOSE LUIS RODRIGUEZ SANTILLAN

LIC. LOURDES SANTILLAN ORTIZ

LIC. CARLOS BARRAGAN SALVATIERRA

LIC. EVAN VAZQUEZ QUINTANA

LIC. MARCO ANTONIO PEREZ DE LOS REYES

7

**" Nosotros conocimos el Ayuntamiento
antes que el idioma y la
religión "**

Lic. Marco Antonio Pérez De los Reyes.

INTRODUCCION

El derecho como instrumento ordenador de las relaciones sociales transforma la vida humana y, a la vez, el surgimiento de nuevas necesidades colectivas lo impele a crear otras instituciones y a transformar las existentes. Dentro de esta vinculación dialéctica entre sociedad y derecho se incluye al Municipio, creación jurídica con gran vigencia en México, que reclama un redimensionamiento dentro de la estructura del Estado federal pues, si bien desempeña un conjunto de actividades inherentes al desarrollo colectivo, fue deficientemente instituido por el Constituyente de 1917 al no otorgársele un medio de defensa de sus atribuciones públicas.

La demostración de esta última premisa constituye el propósito del presente estudio. Para tal efecto, primero se realiza un recorrido histórico comenzando con la exposición del surgimiento, atribuciones, estructura y modalidades del Municipio Novohispano, pues éste es el origen de la corporación municipal contemporánea además de que nos muestra la esencia de dicha institución. Inmediatamente, se continúa con el análisis del contenido municipal de las normas supremas vigentes durante el siglo XIX; más adelante se abordan los debates que sobre la cuestión municipal se suscitaron en el Constituyente del 17 y, consecuentemente, se revisa el resultado de los mismos: el artículo 115 de la Carta de Querétaro, con sus posteriores procesos de reformas y adiciones.

En la segunda parte de este trabajo se precisa la naturaleza jurídica, el concepto y las características del ente

municipal dentro del federalismo mexicano. Para esto, previamente se define al Estado federal y se analizan las disposiciones constitucionales que lo estructuran en nuestro país. Asimismo, se detallan las relaciones que surgen entre los tres niveles de gobierno: Federación, entidad federativa y Municipio.

Como consecuencia de lo anterior, en el tercer apartado de esta investigación se exponen las atribuciones municipales contenidas en la Constitución Federal y las cartas fundamentales de los Estados miembros.

Finalmente, en el último capítulo, se trata la defensa jurídica municipal en base a la normatividad local y a la interpretación de los artículos 103 y 105 de la Ley Fundamental que en su momento realizó el máximo órgano judicial de nuestro país; se continúa con la fundamentación de la necesidad de una regulación sobre el tema para, después, conjuntar todas las consideraciones realizadas en una propuesta de adición al precepto 115 constitucional para solucionar el problema. Asimismo, se comenta y critica la inesperada reforma al artículo 105 constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación publicada en diciembre de 1994, que ya aborda, parcialmente, el asunto en cuestión. Adicionalmente, se presentan las conclusiones, resultado de una reflexión genérica del contenido expuesto.

Es menester aclarar que el hilo conductor de la exposición lo constituye la legislación mexicana vigente por lo

que esencialmente se realiza un estudio jurídico-positivo aunque siempre con sustentación en la doctrina que es la que proporciona el criterio para desentrañar el sentido de las disposiciones legales.

CAPITULO I

**SINOPSIS HISTORICA DEL REGIMEN
CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO
EN MEXICO.**

I. SINOPSIS HISTORICA DEL REGIMEN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO EN MEXICO.

En México, la institución municipal surge como consecuencia de la dominación española; si bien algunos autores del Derecho municipal desean encontrar antecedentes municipales en el Calpulli azteca, esto es aceptable sólo desde el punto de vista sociológico pues jurídicamente es imposible ya que aun cuando se comparte la idea del Municipio universal y se entiende genéricamente al Derecho Municipal como el derecho de la ciudad frente al Estado, y ambas instituciones comparten algunas características similares; sin embargo, tienen orígenes políticos diversos, se sustentan en estructuras estatales diferentes y, sobre todo, tienen un régimen normativo distinto; y al decir del connotado municipalista Reynaldo Robles Martínez:

"... el Municipio en América Hispana, es creado por el Estado a través de sus representantes.

Los Municipios americanos no son anteriores al Estado, es la metrópoli quien los crea, y aún más, no sólo el Estado es anterior al Municipio, sino que es evidente, en la mayor parte de los casos, el propio Municipio es anterior a la relación vecinal."¹

Por lo anterior, y en atención a la dogmática jurídica-positiva que se observa en este trabajo, se comenzará

¹ Robles Martínez, Reynaldo. El Municipio. Porrúa. México, 1993, 2a. ed.; p. 30.

exponiendo las características del Municipio heredado de los dominadores, en forma amplia, puesto que es el antecedente básico de la configuración del Municipio actual, haciendo alusión especial a la Carta Fundamental promulgada en las postrimerías de la época indiana. Enseguida se estudiará la situación municipal durante el origen, conformación y consolidación del Estado Mexicano atendiendo siempre al texto de las Leyes Fundamentales que han estado en vigor, si bien con breves referencias a la legislación ordinaria; como consecuencia, finalmente se citarán las disposiciones constitucionales sobre el Municipio emanadas del Constituyente de 1917 con sus respectivos procesos de reforma y adiciones.

a) El Municipio Novohispano.

Caracterizar a una institución considerando un período de trescientos años es una labor compleja, y aún más cuando ésta presenta múltiples variantes; por lo tanto, es menester recurrir a la periodización histórica para realizar el estudio del Municipio que existió en nuestro territorio en la llamada época indiana. Por ello se establecen las siguientes tres etapas: 1) la conquista y fundación; 2) el reinado y... 3) el afrancesamiento novohispano.

Síntesis de la aportación cultural de los pueblos romano, visigodo y aun árabe,² el Municipio castellano fue implantado por el naciente Estado español en sus nuevos territorios: primero, por obra de sus conquistadores como medio legitimador

de sus empresas; más tarde, como elemento de control político. Así, refiriéndonos concretamente a nuestro país, se recuerda el multicitado suceso de 1519, cuando el exbachiller de Salamanca, Don Hernán Cortés Pizarro, huyendo de Cuba por conflictos con el gobernador de dicha insula, se adentra a la América Continental y aprovechando su experiencia jurídica como Escribano de Azúa y Alcalde de Santiago de Cuba, funda la Villa Rica de la Vera Cruz, con ello:

"... había pueblo, había territorio pero faltaba el órgano que les diera fuerza política; por voluntad general, por expresión de soberanía, surgió el cuerpo político, fuente de toda autoridad en ausencia del soberano, constituyéndose con el procedimiento de cabildo abierto, el ayuntamiento de Veracruz, en un acto de suprema democracia.

.....

Además, "... Como de acuerdo con la tradición castellana, las villas de aquellos tiempos cuando aún no habían sido derrotados los comuneros en Villalar, tenían pendón, milicia y alférez que le permitían emprender empresas guerreras y conquistadoras, Cortés con los títulos que el ayuntamiento de Veracruz le otorgó (Capitán General y Justicia Mayor) pudo emprender la conquista del imperio de Moctezuma, extendiendo su jurisdicción de Justicia Mayor a todo el territorio y habitantes que se le sometieran."³

Más tarde Cortés, junto con sus hombres, se dirige a

2. Si bien es aceptable el origen romano-visigótico del Municipio castellano, la mayoría de los tratadistas omite referirse a la aportación del pueblo árabe, a pesar de que se advierte en el lenguaje actual el uso de vocablos de esta cultura, en términos municipales: Alcalde, Alguacil y Alcaide, por ejemplo. Además, la organización musulmana establecida en el sur de España (Califatos) durante la invasión, fue más tarde llevada por los monarcas absolutistas a todo el territorio de la península al establecer a los Corregidores o Alcaldes Mayores como remembranza del "Caide" árabe.

3. Cervantes, Javier de. "El Municipio en la Nueva España". En: Jus. Revista de Derecho y Ciencias Sociales. Tomo XXV, No. 147. México, abril-junio de 1951; pp. 188-9.

explorar, dominar y colonizar los nuevos lugares en nombre del rey de España, y es en la Ciudad de México donde establece el segundo Ayuntamiento del recién descubierto continente, pero siendo la antigua Tenochtitlán un lugar inhabitable, se traslada a Coyoacán. Similares fundaciones hicieron en los primeros años de la conquista algunos de sus hombres como Pedro de Alvarado, Gonzalo de Sandoval y Cristóbal de Olid.

Por otra parte, no obstante que era facultad exclusiva del rey español fundar los centros de población, él la delegaba por medio de los convenios denominados capitulaciones, a los descubridores y conquistadores, desde la época medieval; pero dadas las mencionadas circunstancias en que Cortés emprendió su expedición, es explicable la situación privilegiada de los Municipios de nuestro territorio durante los cinco primeros años de la conquista: el Municipio de la Villa Rica, en ausencia del rey fue titular de la soberanía según el derecho castellano, éste confiere su representación ejecutiva a Cortés, quien, con base en la misma tradición jurídica, establece las bases del régimen municipal que se observa en las crónicas, cartas y relaciones de dicha época. Las mismas bases serán modelo para el origen de los primeros asentamientos humanos con raigambre municipal.

Con lo anterior, se puede caracterizar al Municipio que se ha denominado de la conquista y la fundación:

a) Se sustentó en la organización jurídica-política del Estado español, pues reconocía como autoridad suprema al

rey de dicho Estado.

b) Goza de autonomía política y administrativa como los municipios españoles de la etapa "previllalar".⁴

c) La estructura de su órgano de gobierno es similar a la del Municipio castellano: concejales o municipales (alcaldes y regidores como integrantes del Ayuntamiento o Cabildo); y funcionarios (procurador, alguaciles, escribano y fieles, entre otros).

d) La elección de sus representantes era hecha por la población (en este caso, los ejércitos conquistadores).

e) Sus facultades eran administrativas, legislativas y judiciales en lo referente a su régimen interior.

Entre los Municipios que existieron con las características señaladas, se mencionan, además de los dos inicialmente citados, a: Coyoacán, Segura de la Frontera o Tepeaca, Villa de Medellín, Temistlán, Villa del Espíritu Santo y Santi-Esteban del Puerto.

Con la intervención real en el gobierno de las regiones dominadas por Cortés, se inicia otra etapa en la historia del Municipio Novohispano, que aquí se ha denominado del reinado, ello con el propósito de hacer notar el debate existente sobre la naturaleza jurídica de las regiones conquistadas -que en

4. Esta etapa, bastante mencionada por los municipalistas, denota las características del Municipio de España antes de la derrota que los representantes de algunas comunidades españolas sufrieran en 1521 por el ejército real. Esta lucha fue iniciada por los representantes de las ciudades y villas de Castilla, en defensa de sus fueros en contra del absolutismo de Carlos I de España y V de Alemania.

puridad jurídica, fueron reinos españoles puesto que en el régimen de derecho indiano esa denominación y trato se les dio, y no el de colonias-.

El Monarca español Carlos I, autoridad máxima y originaria de los territorios colonizados, reconociendo la labor de Cortés en las nuevas tierras y habiéndole ratificado sus cargos de Capitán General y Justicia Mayor en 1522, comenzó a emitir disposiciones para regir la vida de las poblaciones; con ello: "... la etapa post-Villalar, comienza precisamente en 1523. En efecto, fue el 26 de Junio de ese año, que se dieron a Hernán Cortés, desde Valladolid, las primeras Instrucciones metropolitanas sobre 'la población y pacificación de aquella tierra -Nueva España- y tratamiento y conversión de sus naturales'." ⁵

En las citadas instrucciones, entre otros asuntos, se daba la facultad al gobernador -el propio Cortés-, de escoger a los regidores entre ternas propuestas por los vecinos de las comunidades, mientras el poder real proveía lo conducente sobre los regidurías perpetuas tal como se venía realizando en las localidades antillanas.

Más tarde fue el mismo natural de Medellín quien dictó las Ordenanzas de 1524 y 1525 para normar la vida vecinal en la Nueva España, documentos vigentes hasta 1573, años en que el monarca Felipe II expide las "Ordenanzas sobre descubrimientos, población y pacificación de las Indias". Esta

5. Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Porrúa. México, 1985, 4a. ed.; p. 136.

legislación, junto con otras múltiples disposiciones emanadas de las autoridades ultramarinas (el citado Rey y el Real Consejo de Indias, principalmente) y las autoridades radicadas en América (Virrey, Real Audiencia, Gobernaciones provinciales, entre otras) son las que nos permiten conocer la estructura, el funcionamiento y las facultades del Municipio Novohispano, en base al cual se organizó la vida local, durante la mayor parte de esta época, y del que se hace referencia para generalizar al Municipio surgido en la mal llamada época colonial, y que aquí correctamente se ha titulado: etapa del reinado.

Pues bien, del Municipio de este momento cronológico se puede afirmar lo siguiente: no obstante que en el principio goza de autonomía en sus decisiones de toda índole, conforme se afianza el poder real va perdiendo múltiples facultades; así vemos que ya en 1530, Carlos I de España había dispuesto en Real Cédula, que:

"Las audiencias reales vean y examinen las ordenanzas que hicieran las ciudades, villas y poblaciones de sus provincias para su gobierno: y hallando que son justas y se deben guardar, las hagan cumplir y ejecutar por tiempo de dos años y las remiten a nuestro Real Consejo de Indias, para que en cuanto a su confirmación, provea lo que convenga." ⁶

Además, en esta cédula se limitan definitivamente a la voluntad real los derechos de reunión de las ciudades de la Nueva España, y con ello se van restringiendo cada vez más las potestades municipales llegando al grado, en las citadas Ordenanzas de Felipe II, de institucionalizarse lo que de hecho

6. *Ibid.*; p. 140.

venía acaeciendo como reflejo de la vida comunitaria peninsular: el establecimiento de los corregimientos y alcaldías mayores, en las ciudades y villas, como agentes centrales del poder real.

Así, apuntaremos enseguida la caracterización genérica del Municipio de la etapa del "reinado", en cuanto a sus facultades, estructura gubernamental y modalidades.

No obstante que en la época a la que nos referimos no existía la tripartita división contemporánea de poderes o funciones públicas, con el fin de sistematizar el conocimiento de la entidad municipal, se empleará la misma.

Las facultades administrativas municipales se resumen en:

"... el cuidado de las obras públicas que se decretaran, como casas de cabildo, alhóndigas, puentes, caminos u otras, bajo la superintendencia de los regidores; el cuidado y la vigilancia de los mercados, ventas y mesones, siendo atribución especial del fiel ejecutor la de vigilar los pesos y medidas, la policía y orden en diez leguas a la redonda de los pastos y montes aún en tierras de señorío después de levantadas las cosechas, el corte y plantación de árboles; sacar a remate cada año y cuidar que se adjudican al mejor postor, los derechos de vender carne y pan...."⁷

Además, le correspondía otorgar tierras a nuevos pobladores aunque con la confirmación de la Real Audiencia y el Rey; establecer y recaudar los tributos locales y la administración de su patrimonio así como de los depósitos de granos (pósitos y alhóndigas); finalmente, también ejercía la vigilancia general para el mantenimiento del orden y la moral

7. Esquivel Obregón, Toribio. Apuntes para la Historia del Derecho en México (Tomo I). Porrúa. México, 1986, 2a. ed.; p.345

pública.

En lo referente a las atribuciones legislativas -en sentido amplio- de la entidad municipal, se puede señalar que consistían en la expedición de disposiciones y acuerdos de observancia en la comunidad, especialmente las Ordenanzas que organizaban los servicios públicos, las actividades económicas de los particulares, y el funcionamiento de los gremios; asimismo se contenían los requisitos de expedición de licencias para actividades comerciales y profesionales; también reglamentaban cuestiones de sanidad en las calles y plazas de la localidad, así como asuntos de naturaleza edilicia. En general, prevenciones de policía y buen gobierno.

Por último, se anotan como facultades jurisdiccionales del Municipio de la época del reinado, el conocimiento de asuntos de mínima cuantía en primera instancia (Alcalde Ordinario y Cabildo) y en apelación (Cabildo); aunque por la multitud de tribunales especiales existentes y la práctica por parte de las autoridades centrales de mandar jueces específicos para las causas de su interés, se menguaban las citadas potestades.

El conocimiento de la estructura del órgano de representación y gobierno municipal es básico para el entendimiento de la dinámica y vicisitud de la vida comunitaria de la mayor parte de la época novohispana, y además para realizar una visión proyectiva de la misma con miras a entender el funcionamiento del Municipio actual.

Es menester aclarar que los oficios municipales

adquirieron en esta época el carácter de vendibles y renunciables, por lo que perdieron la esencia de sus fines, a pesar de que se argumenta que se procuraba escoger personas idóneas para el cargo por disposiciones del rey emitidas en cédulas. No obstante lo anterior, se reitera que es indispensable el conocimiento de la estructura del Concejo y sus auxiliares por las razones expresadas con antelación; así que, a continuación, se anota y describe la misma, previas consideraciones sobre el órgano colegiado del Municipio.

El Cabildo o Ayuntamiento se conformaba únicamente por el Justicia o los Justicias (Alcaldes Ordinarios) y un número variable de regidores; si bien dicho Consejo estaba presidido por un Corregidor o Alcalde Mayor, esto solamente cuando el citado funcionario del gobierno central se encontraba radicado en el lugar de sesiones, y cuando asistía a las reuniones capitulares -pues era potestativa su asistencia- era sólo para vigilar el contenido de los acuerdos tomados ya que únicamente votaba en caso de empate entre los cabildantes. No obstante, aprovechando el poder político que detentaban, hubo quienes se entrometieron para violentar el sentido de las resoluciones edilicias, y aun para intervenir en su ejecución.

La elección de los miembros del Ayuntamiento era realizada por los concejales salientes, por lo que es exagerado el deseo de encontrar en el funcionamiento de la vida capitular de esa época el origen de las democracias americanas actuales. A su vez, los miembros del citado cuerpo colegiado nombraban a gran número de funcionarios y empleados municipales, entre los

que destacan por la relevancia de sus funciones, los siguientes: Escribano de Cabildo, Procurador General, Alguacil Mayor, Fiel Ejecutor o Almotacén, Contador General, Mayordomo de la Ciudad, Juez de Naturales y Obrero Mayor.

Un funcionario con características "sui géneris" era el Alferez Real, regidor de superior jerarquía que por nombramiento de la Corona pasaba a formar parte del Cabildo, pero sólo lo había en las grandes ciudades, ya que además gozaban de ostentar el estandarte real en las festividades.

En cuanto al número de cabildantes y funcionarios municipales, se señalaba que en principio ello dependió de las necesidades de los centros de población o del número de nombramientos expedidos por las autoridades centrales hasta que en las ya mencionadas ordenanzas dictadas por Felipe II en 1573, se precisó:

"... y conforme a lo que declare -dicen las Ordenanzas (sic) de Población-, se forme el concejo, república y oficiales y miembros de ella... de manera que, si hubiere de ser ciudad metropolitana, tenga un juez con título y nombre de adelantado, gobernador o alcalde mayor, o regidor o alcalde ordinario, que tenga la jurisdicción in sólido, y, juntamente con el regimiento, tenga la administración de la república, tres oficiales de la real hacienda, doce regidores, dos fieles ejecutores, dos jurados de cada parroquia, un procurador general, un escribano de concejo, dos escribanos públicos, uno de minas y registros, un pregonero mayor, un corredor de lonja, dos porteros; y, si diocesana o sufragánea, ocho regidores y los demás dichos oficiales perpetuos; para las vilas y lugares, alcalde ordinario, cuatro regidores, un alguacil, un escribano del concejo, y uno público y un mayordomo."

Enseguida se detallará cada uno de los oficios municipales

en el orden con que han sido anotados.

Alcalde Ordinario. Su función esencial era la de juzgar litigios civiles y penales de menor cuantía dentro del ámbito territorial respectivo; aunque, en principio, presidía al Concejo en juntas y fiestas votando -generalmente- en primer lugar, y era el ejecutor de las decisiones del Cabildo. Estas fueron inicialmente sus funciones, luego asumidas por el Corregidor o Alcalde Mayor. Su número fue siempre de dos: Alcalde de primer voto y Alcalde de segundo voto; y es hasta finales del siglo XVIII, que se reduce a uno en todas las poblaciones.

Regidores. Integraban el Cabildo ejerciendo actividades legislativas al elaborar, discutir y aprobar las Ordenanzas municipales. Por otra parte, inspeccionaban y decidían sobre el desarrollo de las labores de los funcionarios edilicios, y en ocasiones intervenían materialmente en la ejecución de las mismas.

Desde 1522, la reina Doña Juana ordenó la enajenación de estos cargos y estableció su carácter renunciable, en los reinos de la América española; a la vez, estableció las regidurías perpetuas en estos territorios, disposiciones que fueron ratificadas por Felipe III en 1620, y junto con la existencia del alferazazgo real como oficio privilegiado, se acabó con el carácter representativo y democrático de dicha institución, pues quedaron pocos regidores de elección concejil en algunas ciudades, villas y pueblos.

Escribano de Cabildo. Llamado también Fiel de Hechos, el Escribano acudía a las juntas para asentar los acuerdos del Ayuntamiento; además, era fedatario en asuntos municipales, transcribían las disposiciones reales en sus libros, ordenaba y custodiaba el archivo de la ciudad, y expedía copias de los documentos municipales por orden de las autoridades. En suma, era el secretario y notario del Concejo.

Procurador de Cabildo. Era el defensor de las atribuciones municipales contra las intromisiones arbitrarias de las autoridades virreinales y peninsulares, aun en contra de otros municipios y del propio Cabildo. Si no era letrado, debía contar con un asesor jurídico. A finales de la época indiana se le denominó Síndico.

Es indispensable diferenciar a este funcionario del Procurador para las Cortes, ya que el último, solamente era nombrado para realizar trámites especiales ante el Consejo de Indias u otras dependencias peninsulares. Inclusive, no era un cargo estrictamente municipal, llegaba a ser nombrado por región.

Alguacil Mayor. Ejercía el mando sobre la policía y las prisiones; ejecutaba -por sí o mediante sus auxiliares (alguaciles menores)- las órdenes de aprehensión o los arrestos; daba cumplimiento a las resoluciones de virreyes, audiencias y alcaldes, que requerían ejecución. Además tenía la prerrogativa de asistir al Cabildo con armas, voz y voto; este último ejerciéndolo antes que los regidores.

Contador General. Su misión era elaborar los libros de contabilidad y administrar los fondos del Ayuntamiento.

Fiel(es) Ejecutor(es). Eran inspectores de comercio: vigilaban los precios, las medidas y pesas; revisaban la calidad y cantidad de las mercancías; asimismo, autorizaban el uso de dichos instrumentos de medición y las marcas. Además daban permisos a los fuereños que deseaban vender sus efectos mercantiles. También se les denominaba con la palabra árabe "almotacén".

Mayordomo de la Ciudad. Era el encargado de administrar los bienes del Municipio, bajo la vigilancia del Cabildo.

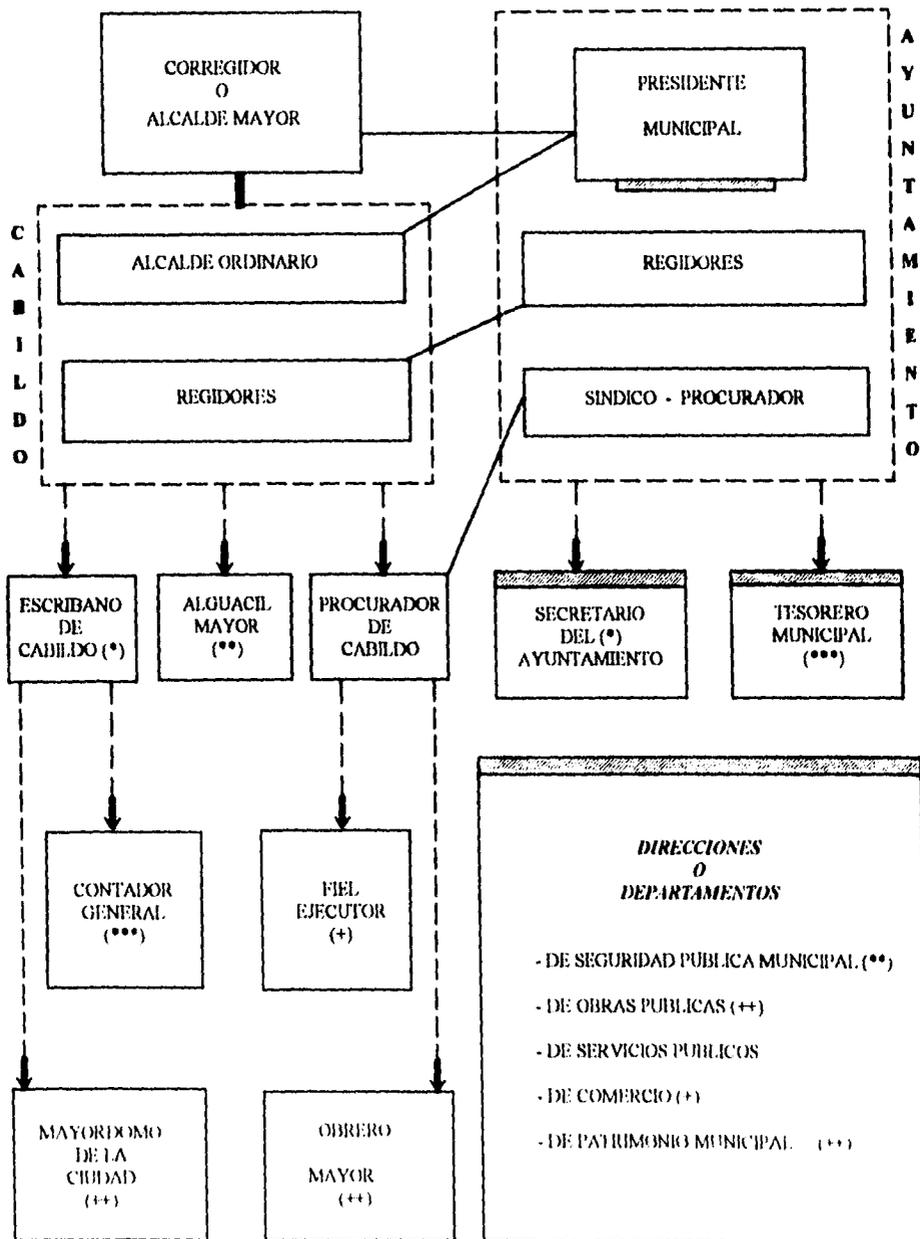
Obrero Mayor. Promovía y vigilaba las obras públicas: acueductos, casas capitulares, puentes, caminos, iglesias, etc.

Respecto de los oficios descritos, se debe aclarar que en ocasiones, varios de ellos recaían en una sola persona. V.gr. Regidor y Mayordomo de la Ciudad. Esto por la escasez de recursos de las comunidades. Lo común fue que en las villas y pueblos, algunos de ellos no existieran.

Con los anteriores datos se está en condiciones de realizar un organigrama de las autoridades municipales de la etapa novohispana que se viene tratando, confrontándolo con la estructura del gobierno municipal actual. Esto con el fin de corroborar lo afirmado al inicio del presente apartado y para hacer aplicables las referencias históricas a nuestra realidad vigente. Dichos esquemas aparecen en la siguiente página.

ESTRUCTURA DEL GOBIERNO MUNICIPAL EN LA EPOCA DEL REINADO

ESTRUCTURA DEL GOBIERNO MUNICIPAL EN EL MEXICO CONTEMPORANEO



Respecto de los anteriores organigramas, se hacen las siguientes aclaraciones:

Las funciones de cada integrante del gobierno municipal no son exactamente coincidentes en ambas épocas, puesto que algunas fueron ampliadas o restringidas; pero, en esencia, son similares. Nótese, además, que al Presidente Municipal le están relacionados tres tipos de funcionarios novohispanos; ello porque sus atribuciones, fueron ejercidas originalmente por el Alcalde Ordinario; luego, con la monarquía absolutista, fueron asumidas por el Corregidor o por el Alcalde Mayor.

También obsérvese que los funcionarios municipales, en la época del reinado dependían del Cabildo en general; actualmente, están subordinados directamente al Ejecutivo: Presidente Municipal. Para las regidurías solamente se reservan funciones reglamentarias y de inspección.

Pasando a otro punto, se señala que en este subperiodo cronológico coexistieron dos tipos de Municipio: el español y el de indios, si bien con características similares; sin embargo, se advierten ciertas notas distintivas que nos permiten observar en este último la forma en que se amalgamaron las instituciones de Castilla con las costumbres indígenas.

El Municipio de indios -surgido en su mayoría de las reducciones de los nativos de América-, estuvo bajo la vigilancia y sanción de los frailes, en un principio; más adelante, la tutela fue del corregidor de indios. Su Concejo se integraba con los mismos funcionarios de los cabildos

peninsulares, con la salvedad de que tales oficios no eran vendibles, y los auxiliares eran mínimos: Alguacil y Escribano, principalmente. Sus recursos eran exiguos pues no contaba con "propios" ni "comunes" (bienes de los municipios de los españoles), sino que las propiedades eran de la comunidad; sin embargo, existieron las Cajas Comunales, especie de fondo de ahorro formadas mediante aportaciones individuales de los indígenas y creadas por orden real; desgraciadamente, éstas no cumplieron con el fin para el que fueron creadas: servir como fondo de inversión para el desarrollo de las poblaciones rurales.

Tal era la situación general del Municipio de indios en la referida etapa. No obstante lo dicho, el renombrado historiador jurídico Constantino Bayle nos menciona tres muestras de la democracia municipal indígena en nuestro territorio, al señalar que:

"... hubo, salvo error u omisión, tres ciudades íntegramente indias, con título y privilegio de tales. En otras moraban los indios por muchos miles: Méjico, el Cuzco, Potosí; pero la dirección era española, aunque sus barrios gozaban de algún régimen especial. Las tres ciudades fueron: Tlaxcala, la primera: prerrogativa bien ganada por la fidelidad a los conquistadores... Su municipio, totalmente autónomo; sus antiguas costumbres administrativas, respetadas; sus naturales, exentos de vivir en otras partes; el alcalde mayor del distrito indio él, y de elección popular, se titulaba gobernador (...)"

" Cholula, Acaso por su importancia precortesiana de ciudad Santuario, o por los servicios prestados en la conquista de la Capital Azteca, Carlos V la declaró ciudad en 1537 y le dió escudo tres años después. Pero no tuvo la autonomía de Tlaxcala. (...)"

" Al franciscano Fray Pedro de Pila debió la que fué Corte del Calzonzi o reyezuelo de Michoacán, Tzintzuntzan, la prerrogativa ciudadana; ... esta ciudad ni fué ni es poblada de españoles, y que sólo los indios tienen y gozan sus favores... por muchos títulos deben mantener sus privilegios, como los

conserva la gran Tlaxcala, gobernada por sus naturales, aunque para los españoles se pongan jueces."⁹

Lo relativo a la defensa de las facultades municipales frente a la intromisión de las autoridades centrales, como ya ha quedado escrito, era ejercicio del Procurador del Cabildo. Lo interesante es conocer los medios empleados para el desarrollo de esta actividad, por lo cual acudimos de nueva cuenta a la eminencia jurídica recién citada, quien refiriéndose a los Ayuntamientos de toda la América española - los cuales estaban regidos por normas comunes que conforman el Derecho Indiano y prácticas análogas de la tradición castellana-, en distintas páginas, nos precisa:

" (...) a él tocaba, al Corregidor meter en el cargo y entregar las varas a los electos. En las deliberaciones, su parecer prevalecía aun contra el de los cabildantes, a quienes quedaba el recurso de apelar a la Audiencia, a no topar con ley clara y con cabildantes de voluntad firme,"¹⁰

" Abundan las Reales Cédulas en amparo de la jurisdicción de la justicia ordinaria, porque donde había Audiencia, los alcaldes del crimen fácilmente avocaban a sí los procesos, y donde habían presidios (Cartagena, San Juan de Ulúa, Buenos Aires, etc.) el fuero militar les salía al paso y reclamaba soldados y marineros topados infraganti en riñas o garitos. El Cabildo de Buenos Aires acudió el Rey demandando facultad para conocer estas causas, y la consiguió a medias; el gobernador, cabo militar y el Cabildo, cada cual sentencie los procesos que incoare."¹¹

" (...) El Alcalde alegó la problemática en virtud de la cual podían los alcaldes ordinarios conocer de causas de

9. Bayle, Constantino. Los Cabildos Seculares de la América Española. Sapientia. Madrid, 1952, 1a ed.; pp. 367-8.

10. Ibid.; p. 156

11. Ibid.; p. 162

ministros de la Audiencia. El resultado fué tomarse el preso devolverle la vara y meter en la cárcel pública al alcalde de la ciudad. Consecuencia, un acuerdo encargando al procurador salga a defender la jurisdicción de las justicias ordinarias ante Su Majestad, ante el Virrey y ante la Audiencia. A mucho se arrojaron los alcaldes del crimen, prendiendo al ordinario poco menos que en su tribunal."¹²

"Apuntadas dejé y seguiré apuntándolas conforme salgan al camino las facultades de los regidores y sus mermas, por la intromisión de gobernantes y Audiencias, las cuales, además de su poder ordinario, tenían otro resorte para manejar Cabildo y cabildantes, cuyos pleitos habían de ir a manos de los oidores y naturalmente, no se querían manos enemigas. El de Santo Domingo lo denuncia al Rey...."¹³

"En 1543, el Cabildo de Lima apela del nombramiento a favor de Cristóbal de Burgos, y vuelve a apelar contra el fallo confirmatorio de la Audiencia de Panamá en 1544: con esta, eran cuatro las repulsas a Regidores puestos por el Rey. (...)"¹⁴

De las citas expuestas, se deduce lo siguiente:

- El medio ordinario para la defensa de las atribuciones del Municipio y de los concejales, era la demanda o reclamación directa de respeto a tales prerrogativas interpuesta ante la propia autoridad contraventora; esto daba lugar, en ocasiones, a la realización de un procedimiento sumario verbal o escrito que concluía con una resolución definitiva.

- Cuando la autoridad, sin realizar declaración ni sustanciar procedimiento alguno, persistía en su actitud atentatoria de los derechos mencionados, entonces se presentaba una denuncia ante la autoridad jurisdiccional superior (Gobernador Provincial, Real Audiencia, Virrey, Real Consejo de Indias o Rey). Tratándose de reclamaciones contra autoridades

12. Ibid.; p. 168-9

13. Ibid.; p. 176

14. Ibid.; p. 181

virreinales donde se preveía la parcialidad del órgano jurisdiccional se acudía directamente al monarca, también mediante una denuncia de hechos, el cual resolvía mediante cédula.

- Finalmente, el recurso del que se valían los representantes municipales para impugnar las resoluciones de los órganos jurisdiccionales contrarias al derecho o a las costumbres castellanas, era la apelación -término proveniente del vocablo latino "appellare", que significa pedir auxilio-, ante los tribunales que conocían también de las causas comunes: Real Audiencia y Real Consejo de Indias.

En la etapa del afrancesamiento novohispano respecto de la corporación municipal, campearon dos grandes tendencias: La acentuada reducción de las facultades del Municipio mediante reformas administrativas ordenadas por el soberano y el avivamiento de la lucha de las ciudades en contra del asfixiante poder real, sobre todo, en los primeros años del siglo XIX.

Comienza esta etapa en 1767 con las reformas en materia hacendaria municipal realizadas por el Visitador General José de Gálvez, enviado por el Monarca Carlos III -segundo Rey de la recién inaugurada dinastía borbónica que sustituía a los Habsburgo-. Esta nueva organización fue copiada del vecino país de España y de ello deriva el nombre de dicha etapa, la cual, aunque breve en su duración, marca una nueva situación de la corporación edilicia. Así las facultades municipales fueron restringiéndose, pues:

" Al volver a la capital encontró Gálvez que una investigación de las ciudades del virreinato había puesto en claro el desorden y la confusión increíble en la hacienda municipal. En muchas ciudades no se había llevado libro alguno de cuentas, ni aún para los ingresos y egresos más sencillos. Tan deplorable estado guardaban las cosas que se juzgó prudente establecer en la ciudad de México una contaduría general que llevará las cuentas de todas las municipalidades. Establecida esta oficina de contraloría, ya no pudieron los regidores gastar nada de los fondos de la ciudad sin el consentimiento previo del contador general."¹⁵

Fue en 1786 cuando en la "Real Ordenanza para el establecimiento de Intendentes de Ejército y provincia en el Reino de la Nueva España" se procedió a la sistematización de las medidas centralizadoras del nuevo gobierno peninsular y se cambiaron las denominaciones de algunos funcionarios virreinales.

Entre las reformas básicas, aparecen: el establecimiento de las intendencias, bajo la dirección de los intendentes que reemplazaron a gobernadores, corregidores y alcaldes mayores; a la vez, los intendentes nombraban a funcionarios denominados subdelegados para controlar a los municipios de las villas y de los pueblos. También se crea una Junta Superior de la Real Hacienda que, junto con los intendentes y el Virrey, controlaba las cuestiones económicas municipales. Por otra parte se daba tratamiento de Juntas Municipales a los ayuntamientos formados por el Alcalde Ordinario, dos regidores y, ahora ya, el Procurador; asimismo, al Intendente se le asignaron las

15. Nava Oteo, Guadalupe. Cabildos y Ayuntamientos de la Nueva España en 1808. Sepsetentas. México, 1973, 1a. ed.; p 36

funciones jurisdiccionales que pertenecían al Alcalde y los cabildos, además de las que eran propias del Corregidor y los alcaldes mayores; finalmente, las Ordenanzas municipales requerían de la aprobación de los intendentes y estos mismos se encargaron de inspeccionar el funcionamiento de los servicios públicos comunitarios.

Tanta opresión persiste, e imprevisiblemente en 1808 sucede la invasión napoleónica a la Península Ibérica, que provocó inestabilidad en todos los territorios del reino. Aprovechándose de la situación, en la Nueva España, el Honorable Ayuntamiento de la Ciudad de México toma la iniciativa y por voz de su Síndico Don Francisco Primo de Verdad -criollo de entre los muchos de su clase social que habían logrado afianzarse en el poder local- pretende reasumir la soberanía de la nación, convocando a las ciudades de la Nueva España a Cortes Generales para nombrar a los representantes del virreinato.

El desenlace de este movimiento es de sobra conocido: la represión de la revuelta por las autoridades virreinales impuestas por los peninsulares, y la muerte de los caudillos por causas desconocidas. Pero ello será preámbulo para el inicio de la revolución armada en nuestro país en 1810, dirigida por los criollos, quienes habiendo sido sobajados por tantas décadas por los nativos de España, ven la oportunidad de implantar sus aspiraciones de clase, continuando el conflicto hasta 1821. Para efectos del presente estudio, basta decir que habiéndose recuperado la estabilidad política en el Estado

español, el monarca (presionado por las diputaciones del reino) convoca a Cortes extraordinarias para formular un nuevo proyecto estatal reflejado en la Constitución de Cádiz de 1812, primer documento público de observancia general vigente en nuestro país, el cual, aunque promulgado en la época indiana, analizaremos detenidamente en el siguiente apartado por su trascendencia en cuanto a las disposiciones relativas a la vida municipal.

No se resiste la tentación de concluir este inciso con las ideas del multirreferido egregio autor español, quien en su tantas veces citada brillante obra "Los Cabildos Peninsulares en la América Española", atinadamente resume la evolución municipal castellana e indiana de la forma siguiente:

"(...) Las ciudades y villas que se fundaban o cristianizaban en las fronteras, conforme avanzó el empuje contra la morisma se rodearon de fueros consignados en las Cartas-Pueblas, exenciones y prerrogativas que atrajesen vecinos.... El desbarajuste en los días de Enrique IV movió a los Reyes Católicos a quitar ocasiones, y se abatieron fortalezas y humos de nobles y ciudades ante el tezón de los soberanos, decididos a reinar y gobernar. La creación de los Corregidores, representantes del Rey y de su justicia, resquebrajó la recia fábrica concejil. Al alborear la epopeya indiana, al brotar allí los Municipios, el esqueje transplantado no llevaba la savia robusta que antaño nutrió el tronco de origen.

Pero en la nueva tierra la recobró en gran parte: los fundadores de los Municipios obraban libres de trabas; los grupos perdidos en las inmensidades que sus espadas iban abriendo, se sentían autónomos; el rey ni se enteraba de sus conquistas y fundaciones sino mucho después de realizadas. Copiaron pues, al antiguo Municipio castellano casi en la integridad de sus prerrogativas. Pero conforme se asentó el régimen nacional, y el rey extendió hasta allá su cetro, a las normas de la vieja España se impusieron las nuevas; no hubo base jurídica para la resistencia, ni se podía oponer el escudo de los fueros, ni recabar el apoyo de la nobleza, que allí no existió como clase; la autonomía de los primeros años poco a

poco, hasta quedarles, y mermada, la administración meramente urbana. "16

b) El Municipio en la Constitución de Cádiz de 1812.

"El Siglo de las Luces" aportó los elementos doctrinales para concebir nuevas relaciones de poder entre el Estado y sus gobernados, filosofía que tuvo proyección en España inaugurando una nueva era en la historia jurídica de este país: el constitucionalismo moderno.

La "Constitución de la Monarquía Española" o "Constitución de Cádiz", si bien era de inspiración liberal, en su contenido puede advertirse una tendencia centralista y conservadora de los privilegios de los grupos en el poder, pues mantuvo la estructura del órgano administrativo del Estado español, aun cuando otorga mayor representatividad a los territorios de ultramar. Con razón afirma el eminente jurista Sergio Francisco de la Garza que "... en realidad, quedó el Municipio, en la constitución de 1812, como una institución subordinado en el Estado, en la 'Nación sola y única'." 17

A pesar de lo anterior puede advertirse que se reivindicaron algunos aspectos de la institución municipal, puntualizando su carácter democrático interno y devolviéndole diversas atribuciones que originalmente le pertenecían desde su

16. Bayle, Constantino...; p. 11.

17. González de la Garza, Sergio Francisco. El Municipio. Naturaleza y Gobierno. Jus. México, 1974, 1a. ed.; p. 21.

surgimiento en los reinos de Castilla y León, no siendo obstáculo para esta afirmación la efímera vigencia de la Constitución de 1812 (estuvo en vigor de marzo de 1812 a mayo de 1814; y de mayo de 1820 a septiembre de 1821, en nuestro país), pues sirvió de modelo en los años siguientes de vida independiente mexicana para la elaboración de las leyes municipales de los Estados y Bandos de Policía y Buen Gobierno. Asimismo, es la que con mayor extensión ha tratado el tema municipal, hasta la actualidad.

De esta mencionada Carta Magna, se transcribirán enseguida los artículos que detallan la organización del Municipio, producto de las deliberaciones de las Cortes reunidas en la isla de León y en la Ciudad de Cádiz, misma que fue jurada en la Nueva España, por primera vez, el 30 de septiembre de 1812.

CAPITULO I
TITULO IV

"Del Gobierno Interior de las
Provincias y de los Pueblos"

"Artículo 309. Para el gobierno interior de los pueblos habrá Ayuntamientos compuestos por el Alcalde o Alcaldes, los Regidores y el Procurador Síndico y presididos por el jefe Político donde hubiere y en su defecto por el Alcalde o el primer nombrado entre éstos si hubiere dos".

Esta norma establece el antecedente de la nefasta figura del cacique político institucionalizado, como remembranza del Corregidor o Alcalde Mayor, que asoló al Municipio durante el siglo XIX, como intermediario nocivo entre la entidad federada y la organización comunitaria.

Nótese, además, que el Procurador recibe la denominación oficial de Síndico, y ya forma parte del Ayuntamiento.

"310. Se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no tengan y en que convengan lo haya, no pudiendo dejar de haberlo en los que por sí o por su comarca llegue a mil almas y también se les señalará el término correspondiente."

"311. Las leyes determinarán el numero de individuos de cada clase de que se han de componerse los Ayuntamientos de los pueblos con respecto a su vecindario."

Desaparece la costumbre de asignar el número de cabildantes, según el criterio subjetivo del Monarca basado en la clasificación de los asentamientos en ciudades, villas y lugares.

"312. Los Alcaldes, Regidores, Procuradores y Síndicos, se nombrarán por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los Ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación."

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

"314. Los Electores nombrarán en el mismo mes a pluralidad absoluta de votos, el Alcalde o Alcaldes, Regidores y Procurador o Procuradores Síndicos, para que entren a ejercer sus cargos el primero de Enero del siguiente año.

Los Alcaldes se mudarán todos los años, los Regidores por mitad cada año y lo mismo los Procuradores Síndicos donde haya dos, si hubiere solo uno, se mudará todos los año."

Restablecen los principios de representatividad, democracia -con sufragio indirecto-, y temporalidad en el cargo, propios de los municipios del Medioevo.

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

Mantiene expresamente y amplía el principio de la no reelección relativa, es decir, sólo por un determinado tiempo; y sobre todo, deja al libre arbitrio de los ciudadanos decidir sobre la reelección de los concejales una vez transcurrido el término de prohibición.

"317. Para ser Alcalde, Regidor o Procurador Síndico, además de ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, se requiere ser mayor de 25 años o con cinco años a lo menos de vecindad y residencia en el pueblo. Las leyes determinarán las demás calidades que deben tener estos empleados."

"318. No podrá ser Alcalde, Regidor ni Procurador Síndico, ningún empleado público con nombramiento del Rey que esté en ejercicio, no entendiéndose comprendido en esta regla los que sirven a las Milicias Nacionales."

Fijan los requisitos mínimos para poder ser miembro de un Ayuntamiento, asimismo el último artículo citado previene la independencia de la corporación edilicia.

"319. Todos los empleados municipales referidos serán cargo concejil del que nadie podrá excusarse sin causa legal."

Se consagra la obligatoriedad de los cargos municipales, asegurando la integridad del órgano de representación local.

"320. Habrá un Secretario en cada Ayuntamiento elegido por éste a pluralidad absoluta de votos y dotado de los Fondos del Común."

Actualiza la función del antiguo Escribano de Cabildo como funcionario municipal remunerado con el peculio corporativo.

"321. Estará a cargo de los Ayuntamientos:

I. La policía de Sanidad y Comunidad.

II. Auxiliar al Alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos y a la conservación del orden público.

III. La Administración de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo la responsabilidad de los que lo nombren.

IV. Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones y remitirlas a la Tesorería respectiva.

V. Cuidar de todas las Escuelas de primeras letras y de los demás establecimientos de educación que se paguen con fondos del común.

VI. Cuidar los Hospitales, Hospicios, Casas de Expósitos y demás establecimientos de beneficencia bajo las reglas que se prescriban.

VII. Cuidar de las construcciones y reparaciones de caminos, calzadas, puentes y de los montes y plantíos del Común y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad, y ornato.

VIII. Formar las Ordenanzas Municipales del pueblo y representarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la Diputación Provincial que las acompañará con su informe.

IX. Promover la Agricultura, la Industria y el Comercio, según la localidad y circunstancias de los pueblos y cuanto le sea útil y beneficioso."

Resalta en este artículo la reanudación, por los cabildos, de las actividades consistentes en la administración del patrimonio municipal y dirección de la educación elemental, las cuales les habían sido vedadas desde mediados de la época novohispana.

Se aprecia también la función del Alcalde como titular de la seguridad y el orden público de su comunidad.

Asimismo se establece nuevamente la intervención central al señalarse que las Ordenanzas de la ciudad tienen que aprobarse por las Cortes y con intermediación de la Diputación provincial.

"322. Si se ofrecieren obras u otros objetos de utilidad común y por no ser suficientes los caudales de propios fueren necesarios recurrir a arbitrios, no podrán imponerse éstos sino por medio de la Diputación Provincial y la aprobación de las Cortes. En caso de ser urgentes la obra u objeto a que se destinen, podrán los ayuntamientos usar interinamente de ellos con el consentimiento de la misma Diputación, mientras recae la resolución de las Cortes. Estos arbitrarios se administrarán en todo como en los caudales propios."

"323. Los Ayuntamientos desempeñarán todos estos cargos bajo la inspección de la diputación provincial, a quien rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido."¹⁸

Se otorga la protestad tributaria al Municipio, pero limitada a la aprobación de las Cortes e intervención de la Diputación provincial en el establecimiento, recaudación y erogación de los ingresos y egresos fiscales.

Más tarde se promulgaron multitud de leyes ordinarias que complementaron la Constitución de Cádiz en las variadas materias que abordada; en cuanto al régimen municipal, se mencionan: el Decreto que prohíbe que los eclesiásticos seculares fuesen nombrados en oficios municipales, fechado el 21 de septiembre de 1813; el Decreto que ordena la formación de

18. González Obregón, Luis. "La Constitución de 1912". Publicaciones del Archivo General de la Nación. Tomos IV y V. Citado por Rendón Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal. Porrúa. México, 1985, 1a. ed.; pp. 104-6

Ayuntamientos constitucionales del 23 de mayo de 1812, y la "Instrucción para el Gobierno Económico-Político de las Provincias" de junio de 1813.

Ya sólo cabe anotar que los bandos insurgentes elaboraron diversos proyectos de Leyes Fundamentales que encarnan en plenitud las ideas de los enciclopedistas franceses sobre los derechos de los ciudadanos, la soberanía popular, la independencia nacional y la división de poderes, entre otras, siguiendo en algunas partes a la Constitución española de 1812.

Dichos intentos de Ley Suprema son: "Los Elementos Constitucionales" de Don Ignacio Rayón, elaborados en abril de 1812; "Los Sentimientos de la Nación" del Generalísimo José María Morelos y Pavón, de septiembre de 1813; y el 22 de octubre se sanciona por el Congreso de Anáhuac el "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", mejor conocido como "Constitución de Apatzingán", que para algunos autores es la primera Carta Magna propiamente mexicana que se promulga en el país.¹⁹

c) La Constitución de 1824 y el Municipio.

"Si bien el Acta Constitutiva de la Federación del 31 de Enero de 1824 y la Constitución Federal, de 4 de Octubre del mismo año, no contuvieron disposiciones específicas sobre el municipio, el artículo 161 del segundo texto mencionado dejó en libertad a los Estados para organizar su gobierno y administración interior, sin más límites que dicha organización

19. Cfr. Soberanes, José Luis. Una aproximación a la historia del sistema jurídico mexicano. FCE. México, 1992, 1a. ed. (Cap. VIII. El Constitucionalismo Mexicano).

no se opusiese a la Constitución ni al Acta Constitutiva. Era claro que la organización municipal no solo no se oponía a tales textos, sino que era su necesaria culminación a nivel local." 20

A pesar de la bien fundamentada opinión del maestro Ovalle Favela, que presenta en forma completa y breve la situación del Municipio en la Constitución de 1824, y su antecedente el Acta Constitutiva, no es menos cierto que de su afirmación se desprende el olvido en que incurrió el Constituyente del 24 sobre la normación de las atribuciones e integración del gobierno comunitario. Una de las causas de esta omisión, fue la urgente resolución del problema que se consideraba toral, por la coyuntura política: la forma de Estado que se adoptaría en el país. Por lo tanto, del tema municipal no se hizo declaración expresa en tales textos fundamentales.

Afortunadamente, como ya ha quedado dicho, la Constitución Gaditana suplió esta laguna, pues el Plan de Iguala dejaba subsistentes los ayuntamientos controlados por los Jefes Políticos; disposición confirmada por el Congreso Constituyente de 1822.

Fueron las legislaturas locales las que precisaron todos los aspectos del Municipio, en las leyes orgánicas respectivas. Así, por ejemplo, el Estado de México, en febrero de 1825, expide sus "Bases para la Organización de los Cuerpos

20. Ovalle Favela, José. "Algunas consideraciones sobre el Municipio mexicano". En: Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XXVIII, No. III. México, Sept.-Dic. de 1978, p. 786.

Municipales".

Mientras se expedían las leyes municipales, los ayuntamientos de los Estados se regían por las disposiciones vigentes en los últimos años de la época colonial -entre las que se contaba la Constitución de 1812-, y sus Ordenanzas, además de las órdenes de las Regencias y los Congresos Constituyentes surgidos en 1821 y 1822.

d) El régimen municipal en las Leyes Constitucionales de 1836.

Habiendo mayoría de diputados del grupo conservador en el Congreso del Estado mexicano de 1835, se proclama a este cuerpo colegiado con facultades metaconstitucionales para realizar todas las modificaciones que se considerasen convenientes, a la Ley Fundamental de 1824, sin observar las formalidades que la misma prescribía convirtiéndose por tanto, tal asamblea, en un Poder Constituyente, la cual, ensayando una nueva técnica constitucional, expide en diciembre de 1835 y en diciembre de 1836, un conjunto de Leyes Constitucionales, que establecen un nuevo orden jurídico nacional: se suprimía al Estado federal para establecer un Supremo Poder Conservador, un titular del Poder ejecutivo -Presidente de la República- con facultades omnímodas pues controlaba a los Departamentos (las anteriores entidades federadas) mediante gobernadores designados por él, además de Juntas Departamentales que sustituían a las legislaturas locales; por si fuera poco, se establecen prefectos y subprefectos en las provincias.

En este contexto, la Sexta Ley Constitucional de 1836 reguló las cuestiones municipales de manera similar a la Constitución de 1812. Por la importancia de su preceptiva -pues en su articulado se sustentarán las demás disposiciones expedidas en los años venideros-, a continuación se transcribirán los artículos correspondientes.

"División del territorio de la
República y gobierno interior
de los pueblos".

"Art. 22. habrá Ayuntamiento en las Capitales de los Departamentos, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil habitantes y en los pueblos que tengan ocho mil, en los que no haya esa población habrá Jueces de Paz, encargados también de la policía en el número que designen las juntas Departamentales con los Gobernadores respectivos."

Por esta disposición desaparecieron gran cantidad de municipios, determinándose la vida de las poblaciones sólo con las decisiones unilaterales de los funcionarios centrales.

"Art. 23. Los Ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley -dictada el 20 de mayo de 1837-. El número de alcaldes, regidores y síndicos se fijará por las Juntas Departamentales respectivas de acuerdo con el Gobernador, sin que pueda exceder los primeros de seis, los segundos de doce, y los últimos de dos."

Se conserva el principio de la democracia representativa y la elección popular de la Constitución gaditana, aunque en el artículo 24 (inexplicablemente no transcrito en la obra de referencia) se señala, entre otros requisitos de ciudadanía, vecindad y edad, que para ser miembro del Ayuntamiento se necesitaba tener un capital que produjera, por lo menos,

quinientos pesos al año. Con lo que se establecía un gobierno plutocrático restando la oportunidad a la gran masa de población de acceder a los cargos edilicios. También se advierte la excesiva intromisión central en las situaciones más mínimas del municipio, rompiendo inclusive con la tradición comunitaria que sólo admitía hasta dos alcaldes.

"Art. 25. Estará a cargo de los Ayuntamientos la policía de salubridad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casa de beneficencia que no sean de fundación particular; de las escuelas de primera enseñanza que se pagan con los fondos del común, de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios y promover el adelantamiento de la Agricultura, Industria y Comercio y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y orden público en su vecindario y todo con absoluta sujeción a las leyes y sus reglamentos."

La anterior disposición es casi idéntica al artículo 321 de la Constitución de 1812, se diferencia solamente en que aquí se suprime la facultad reglamentaria del Cabildo. Así, lo comentado en el mencionado artículo vale para éste.

"Art. 26. Estará a cargo de la Alcaldes ejercer en sus pueblos, el oficio de conciliador, determinar en los juicios verbales, dictar en los asuntos contenciosos las providencias urgentísimas que no den lugar a ocurrir al Juez de Primera Instancia, instruir en el caso, las diligencias de las causas criminales, practicar las que les encarguen los Tribunales o Jueces respectivos y velar sobre la tranquilidad y orden público, con sujeción en esta parte a los subprefectos y por su medio a las autoridades superiores respectivas; al Art. 30 preceptúa: los cargos de subprefectos, alcaldes, jueces de paz, encargados de la policía, regidores y síndicos son concejiles, no podrán renunciarse sin causa legal aprobada por el Gobernador o en caso de reelección."²¹

En éste se vuelve a dotar a los alcaldes de la potestad

21. Dublán y Lozano. "Colección de Leyes y Decretos", Tomo III. Citado por Ochoa Campos, Moisés..., Op. Cit.; pp. 237-8.

jurisdiccional que tuvo en la época indiana, aunque ahora en forma trunca. Asimismo se la nombra auxiliar en la procuración de justicia. Se nota aquí aún más, la intromisión directa del Jefe Político denominado ahora Subprefecto y, en general, se dice, de todas las autoridades superiores.

El último artículo reitera la obligatoriedad en el desempeño de los cargos concejiles, aunque incluye dentro de éstos al Subprefecto.

Será en el "Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de los Departamentos", donde se especifique el contenido de los artículos anteriores, y violando el principio de jerarquía de las normas jurídicas, amplía las facultades de las autoridades provinciales, convirtiendo a los ayuntamientos en meras agencias del Prefecto y del Gobernador.

Esta ley será el fundamento de otras disposiciones de la época centralista: "Bases Orgánicas de la República Mexicana", de 1843; "Ley General de Dotación al Fondo Municipal", y "Puntos de Gobierno", dictados por Lucas Alamán, entre otras.

e) Normativa Municipal en la Constitución de 1857.

Arribando al poder, el grupo liberal nombra a Ignacio Comonfort como Presidente de la República, y se dicta en junio de 1856 la "Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas Propiedad de Corporaciones Civiles y Religiosas" o "Ley Lerdo", en cuyo contenido, por un afán reformista, se asesta un duro golpe a los municipios al imponérseles la enajenación de sus

bienes inmuebles que no estuvieran afectados a un servicio público, lo cual ocasionó posteriormente la dependencia económica total de las comunidades respecto de las contribuciones que las legislaturas de los Estados decretaran a su favor y, por la mencionada ley, también perdieron numerosos terrenos de reserva, solares en arrendamiento, edificios, plazas y hasta casas de Cabildo desocupadas al tener que trasladar el dominio de éstos a los particulares, por lo que se desprendieron de la mayor parte de su patrimonio.

Por lo tanto, al entrar en vigor la Constitución de 1857 las instituciones municipales eran "... cuerpos administrativos desorganizados, abrumados por deudas enormes y sin elementos para atender sus servicios y satisfacer las necesidades públicas.... Medio siglo de revueltas y de guerra, de lucha incesante de partidos y de ensayos, siempre abortados, había respetado las bases de la institución creada por el sistema colonial, pero no habían podido hacerla progresar."²²

La Constitución de 1857, contrariamente a lo que se esperaba, no reivindicó al Municipio, ni siquiera lo reguló específicamente ya que sólo realizó referencias de éste en los siguientes artículos.

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

Fracción II. Inscribirse en el padrón de su municipalidad manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesión

22. Macedo, Miguel S. "El municipio, los Establecimientos Penales. La Asistencia Pública". Citado por: González, María del Refugio. "Debates sobre el Régimen del Municipio en México en el siglo XIX". En: Estudios Municipales, No. 13. México D.F., enero-febrero de 1987; pp. 156-7.

o trabajo que subsiste.

... Artículo 72. El Congreso tiene la facultad:...Fracción IV. Para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales."²³

Asimismo, en el artículo 31, fracción II, se establece la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos del municipio en que residan.

Unicamente lo anterior fue mencionado, siendo que el diputado José M. Castillo Velasco, había propuesto en el seno del Constituyente de esta época, adiciones a los artículos 40 y 41 para dotar de autonomía fiscal al Municipio, y reconocerlo como parte constitutiva de los Estados.

Así, con base en los referidos artículos 40 y 41 de la Carta Magna de 1857 que reservaba a las entidades federales la facultad para organizarse en lo interior, el régimen municipal continuó establecido en las Constituciones locales y en sus respectivas Leyes Municipales, las cuales mantuvieron el "status quo" de las prefecturas políticas, a pesar de haberse ampliado los principios de organización democrática del Estado federal, en la Ley Fundamental en mención.

Dicho estado de cosas continuó junto con los vaivenes de la vida pública del país y fue reiterándose por diversas disposiciones jurídicas como el "Estatuto Provisional del Imperio" de 1865, llegándose al extremo:

23. Hernández Gaona, Pedro Emiliano. Derecho Municipal. UNAM. México, 1991, 1ª ed.; pp. 21-2.

"... de que Porfirio Díaz se haya visto precisado, para poder invalidar y en cierto sentido reemplazar el régimen municipal por el de las jefaturas políticas, a suprimir las referencias a aquél que contenía el texto original de la Constitución de 1857: la contenida en los artículos 31, fracción II, y 36, fracción I, con la reforma de lo de junio de 1898; y la del artículo 72, fracción VI, con la reforma de 31 de octubre de 1901, (sic) De esta manera, el porfirismo suprimió todas las alusiones de la Constitución al municipio, para tratar de eliminar los obstáculos constitucionales al régimen de las jefaturas políticas, que sustentaron y afirmaron la dictadura." ²⁴

Y es cuando renace la protesta civil en contra de la situación prevaleciente que desencadenaría el movimiento armado de principios de nuestro siglo en México, cuya culminación será el establecimiento de un nuevo orden estatal.

f) Debates del Constituyente de 1917 sobre el Municipio.

Los Planes Políticos de los revolucionarios enarbolaban el ideal del "Municipio Libre" como bandera de lucha, encauzando con ello la reacción del pueblo contra la intromisión dictatorial del Jefe Político, quien durante todo el siglo XIX -sobre todo en el gobierno porfirista- asoló la vida de las comunidades controlando todas sus actividades.

El autonombrado grupo Constitucionalista, ya consolidado en el poder, convoca a elecciones para el nombramiento de una representación nacional mientras su líder, Don Venustiano Carranza, realiza un conjunto de medidas tendientes a preservar el orden público y el mando, en base a la legalidad; al mismo tiempo, se legitima dictando disposiciones que muestran

24. Ovalle Favela, José ..., Op. Cit.; p.788.

la aplicación de los postulados del Plan de Guadalupe. Por ello, sin tener atribuciones constitucionales, expide en el mes de diciembre de 1914 el "Decreto que reforma la Constitución de 1857", cuyo contenido era:

"Artículo único. Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos:

Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado.

El ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados, tendrán a mando de la fuerza pública de los Municipios donde residieran habitual o transitoriamente."²⁵

El anterior texto, eliminado su último párrafo y convertida en fracción primera supenúltima parte, constituyó el proyecto de artículo que el Primer Jefe presentó posteriormente, ante el Pleno del Constituyente de 1917.

Declarado en sesión formal el Congreso Constituyente, la Comisión de Constitución adicionó al proyecto carrancista una segunda fracción, que preceptuaba:

"II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos del Estado en la proporción y términos que señale la legislatura local. Los Ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los Poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley."²⁶

25. Ochoa Campos, Moisés..., Op. Cit.; p 319.

26. Ibid.; pp. 320-1

La discusión de la fracción antes anotada suscitó acaloradas confrontaciones entre los diputados reunidos en Querétaro, que dieron origen a célebres aportaciones teóricas, registradas en el Diario de los Debates de la época.

Respecto al tema central, base del presente documento, las ideas principales giraron en torno a los siguientes puntos:

- La libertad económica del Municipio es el sustento de su libertad política.

- Los municipios deben establecer y recaudar solamente sus contribuciones, para evitar intermediarios-inspectores del gobierno estatal; esto contra la idea del proyecto de la fracción II.

- Las Legislaturas locales o Tribunales Superiores de Justicia de cada entidad federada deben conocer de los conflictos hacendarios entre el Estado y sus municipios, por respeto a la "soberanía estatal"; se impugna aquí el "centralismo" de la Federación.

Finalmente, después de tres agotadoras jornadas de discusión, el texto aprobado (con 88 votos a favor y 66 en contra), fue el siguiente:

"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, la cual se formará de las contribuciones que señalan las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales; y III.

Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales."²⁷

g) El artículo 115 Constitucional y sus procesos de adiciones y reformas.

La disposición total reguladora del Municipio -establecida en los términos de la transcripción anotada al final del apartado anterior- ha sido objeto de cambios, ampliaciones y supresiones para adaptarla a los momentos políticos de cada etapa de la vida nacional.

En el año de 1933, se realizó una primera adición al precepto en estudio con el fin de aplicar el principio de la no reelección relativa o temporal a los miembros del Ayuntamiento. La siguiente adición fue en 1946, para reconocer los derechos de voto activo y postulación de cargos en la representación municipal, al sexo femenino. Esta fue derogada en 1957 por innecesaria, pues se obtuvo tal prerrogativa a nivel nacional.

En el primer año de gobierno del Licenciado José López Portillo, se agregaron al artículo 115, las fracciones cuarta y quinta, por las que se establece la participación del Municipio en la regulación del crecimiento urbano y la planeación de las zonas conurbadas. Asimismo, en 1977 se introduce el principio de representación proporcional en la formulación de los ayuntamientos.

Y es en febrero de 1983, cuando se da la más controvertida reforma y adición al artículo que se viene revisando, pues si

27. Martínez Cabañas, Gustavo. La administración Estatal y Municipal de México. INAP-CONACYT. Mexico, 1985, 1a. ed.; p. 139

bien precisa las contribuciones y servicios públicos municipales, reestablece algunas facultades edilicias y determina nuevas relaciones entre el Estado local y sus municipios -aspectos que se abordarán en los subsecuentes capítulos-, han dado lugar a que uno de los más famosos tratadistas clásicos de Derecho Municipal Mexicano hable de una "Contrarreforma Municipal". 28

El último cambio realizado al precepto en estudio se dio en 1987 con el único fin de trasladar lo relacionado a la entidad federativa al artículo 116, por lo que desde entonces, el 115 es la disposición dedicada en exclusiva, a la institución municipal.

28. Cfr. Ochoa Campos, Moisés..., Op Cit.; Capítulo III.

CAPITULO 11

**EL MUNICIPIO EN EL CONTEXTO DEL
FEDERALISMO MEXICANO**

II. EL MUNICIPIO EN EL CONTEXTO DEL FEDERALISMO MEXICANO.

La conceptualización del Municipio se ha realizado desde múltiples perspectivas: es un territorio, han dicho algunos; es un poder político, señalan otros; es una comunidad natural primaria, para quienes afirman que la realidad sociológica es la se impone. Se podrían seguir citando otras concepciones pero es menester reiterar que en este trabajo se estudia al Municipio en el Derecho mexicano vigente; por lo tanto, se partirá básicamente del orden jurídico-positivo en nuestro país y, como ni en la Carta Fundamental ni en los ordenamientos legales correspondientes de las entidades federativas aparece la delimitación ontológica del Municipio, se realizará una labor de interpretación y definición de la institución política que nos ocupa, para que ello sirva de soporte al estudio específico y propuesta del tema toral que conjunta estos escritos: la defensa jurídica municipal.

Así, será indispensable estudiar al federalismo como forma de organización que da origen a dos ámbitos competenciales: la Federación y el Estado local, dentro de los cuales se ubica al Municipio; y una vez analizadas las relaciones entre estos distintos niveles de gobierno, se procederá a exponer los tópicos municipales que se han señalado.

a) El sistema federal mexicano.

La teoría constitucional refleja con nitidez una nota fundamental del derecho: su controvertibilidad. Esto se comprueba al tratar de dilucidar la naturaleza jurídica y las características del federalismo; al respecto, se han elaborado variadas teorías por prestigiados juristas: desde la superada tesis de la cosoberanía de Tocqueville hasta las modernas ideas de Jellinek, Kelsen, Mouskhelli y James Bryce.

Enseguida se expondrán los planteamientos básicos en torno al federalismo siguiendo la doctrina de connotados constitucionalistas cuyos nombres y datos aparecerán a pie de página.

Según Aristóteles, las definiciones deben elaborarse teniendo en cuenta dos elementos: el género próximo (elemento sustancial) y la diferencia específica (elemento determinativo). Siguiendo esta fórmula, se dice que el federalismo corresponde al género próximo forma de Estado, y ésta es el modo o manera de ser de la institución estatal, es decir, lo federal se aplica a la organización total del Estado.

Se señalan en general, dos formas de Estado: la federal o compuesta y la unitaria o central; y, según las autorizadas palabras del Doctor Carpizo:

"En principio un estado federal es similar a uno central: la unidad del estado es la Constitución, pero la estructura de esa ley fundamental es diferente: en el sistema federal la norma suprema crea dos órdenes subordinados a ella pero que entre sí están coordinados."¹

1. Carpizo, Jorge. Federalismo en Latinoamérica. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 1973, 1a. ed.; p. 15.

En la transcripción anterior se advierte el otro elemento de la definición según el método aristotélico: la diferencia específica, y ésta consiste en que en el Estado federal existe una dualidad de competencias.

Por Estado federal se entiende, entonces, la forma de Estado en donde coexisten dos ámbitos competenciales creados por la Ley Suprema: la entidad federal y la entidad federativa.

El anterior concepto nos proporciona una elemental visión de lo que el Estado federal significa pero aún debemos penetrar en su esencia, y al respecto se ha mencionado que el criterio de la descentralización es imprescindible para caracterizarlo siendo el más famoso jurista vienés quien mejor precisa dicho criterio en la forma que se contiene en el siguiente párrafo:

"La tesis de Hans Kelsen puede resumirse en los siguientes términos: el Estado federal es un Estado con una gran descentralización y ésta es la que lo distingue del Estado unitario. El Estado federal es un orden jurídico total o mejor, es la personificación del orden jurídico total, del cual se desprenden mediante descentralización dos órdenes jurídicos parciales: la federación, que como tal constituye una comunidad jurídica parcial, y las entidades federativas, que constituyen por su parte, comunidades jurídicas parciales, las cuales no constituyen, aun considerando a todas juntas, el Estado federal, sino que para ello es necesaria la concurrencia de la federación."²

Es pertinente hacer notar que si bien, en base a la ideas kelsenianas anotadas, el Estado federal implica la existencia de dos comunidades jurídicas parciales -la Federación y las entidades federativas-, es a la primera a la que corresponde

2. Marquet Guerrero, Porfirio. La Estructura Constitucional del Estado Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 1975, 1a. ed.; p. 248.

personificar al Estado federal en base a la Ley Fundamental de cada país. Es decir, la Federación representa la unidad nacional tanto en las relaciones con los Estados miembros como en el orden internacional, puesto que hacia el exterior no se consideran a las entidades federativas como sujetos de derecho. Asimismo, como consecuencia de tal representación, la Federación actúa con supremacía en el interior al tutelar la observancia de la Ley Fundamental; por ejemplo, mediante las siguientes actuaciones: resolviendo los conflictos de los Estados locales entre sí, de la propia Federación y dichos Estados, así como los que surjan entre estas entidades públicas y los particulares -en algunos casos-. Todo ello a través del órgano judicial federal, que se reputa imparcial en estas situaciones.

Ampliando las aserciones anteriores, se precisa que la Federación dentro de su ámbito competencial, ejerce dos clases de atribuciones: las derivadas de la atención a las necesidades generales e intereses comunes de la nación -que se estiman sustraídas de la competencia originaria de la entidades federadas-; y, las correspondientes a la representación de la unidad estatal, independiente en el exterior (verbigracia, en las actuaciones del Ejecutivo federal y el Senado relacionadas con los tratados) y suprema en el interior (resolviendo los conflictos constitucionales ya expuestos y mediante la intervención directa o indirecta en el orden interno de las entidades federadas, en los casos en que su Carta Magna así lo disponga).

Por lo que, en base a la teoría kelseniana:

"En rigor técnico debían corresponder esas materias (las relativas al orden internacional y a la supremacía interna) a órganos especiales, diversos de los centrales y los regionales y colocados neutralmente sobre ellos. Por no se de hecho así, debemos entender que los órganos centrales, además de ejercer sus funciones propias, como son las coexistentes en paridad con los Estados-miembros, asumen la representación de la nación como tal. (...)"³

En consecuencia, en la realidad constitucional se da la identidad entre Estado federal y Federación.

Además, con todo lo anterior, se advierte que la descentralización en el Derecho constitucional es la decisión política de otorgar competencia y personalidad a determinadas entidades para que, independientemente del poder central, realicen actos de poder público y elijan a sus representantes, aunque rigiéndose siempre por una norma fundamental; éste es el origen de las entidades federativas y los municipios. Se aclara que dicha decisión se establece por el Constituyente y no mediante delegación de facultades del ente federal.

De lo antes expuesto se deduce que las notas distintivas del federalismo son:

- La Constitución Fundamental del Estado crea dos órdenes: la Federación y las entidades federativas.

- Como consecuencia de tal descentralización, los Estados locales o provincias gozan de autonomía en lo en lo que respecta al ejercicio de las funciones de su gobierno interior,

3. Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, México, 1981, 18a. ed.; p. 126.

a la designación de sus representantes y a la elaboración de su Constitución.

- Y además, según otros autores, existe la intervención de los Estados miembros en la formulación de la voluntad federal participando en las reformas y adiciones a la Ley Fundamental y en la integración del órgano legislativo de la Unión.

Antes de proceder al análisis del federalismo en México, es pertinente compartir la definición que del Estado federal proporciona Mouskheli, pues sintetiza los elementos básicos de esta forma estatal al señalar que éste es:

"Un Estado que se caracteriza por una descentralización de forma especial y del grado más elevado; que se compone de colectividades miembros dominadas por él, pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad federal, distinguiéndose de este modo de todas las demás colectividades públicas inferiores."⁴

El federalismo nace en 1789 en Norteamérica con la unión de las trece colonias inglesas las cuales pretendieron alcanzar un mayor fortalecimiento tanto en lo externo como en lo interno, después de la consumación de su independencia.

Era previsible que que en México este fenómeno político-jurídico causara gran impacto pues, como se señaló en el capítulo anterior, la disputa en la también recién independizada nación giraba en torno a la forma de ser del nuevo Estado; por ende, hubieron de darse vertiginosos cambios

4. M. Mouskheli. "Teoría Jurídica del Estado". Madrid, 1934. Citado en: Marquet Guerrero, Porfirio... Op. Cit.; p. 247.

históricos hasta que en la Constitución de 1824 se establece que el hasta entonces heredero del Estado unitario virreinal, se constituyera con un sistema análogo al del vecino país del norte. Y debido a los trastornos políticos del siglo pasado tal sistema es violentado por las fuerzas propugnadoras del centralismo, mismo que es reestablecido por la Constitución de 1857, la que a su vez es ignorada durante el porfirismo hasta que gracias al movimiento revolucionario contra esta dictadura se reestablecen las bases federalistas en la Carta Magna hoy vigente, mediante los preceptos que enseguida se comentan.

Los artículos 40, 41, y 124 de la Constitución de Querétaro, constituyen el fundamento del sistema federal en nuestro país.

El artículo 40 constitucional, preceptúa:

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

De esta norma se desprende la dualidad de entidades que caracteriza a todo Estado federal, señalándose además otros rasgos del sistema gubernativo en México.

Sin embargo se contienen un conjunto de inexactitudes que es preciso aclarar. No existe base lógica para admitir en un régimen federal, la existencia de "Estados libres y soberanos", tal como se señala en este precepto pues soberanía -proveniente de la raíz latina superomnia- significa un poder supremo que a la vez es único e indivisible, y es obvio que múltiples

entidades que se rigen por una misma Constitución deben acatar los mandatos de ésta, en consecuencia, sólo conservan cierto grado de autodeterminación que configura su autonomía.

Además, el artículo 39 de la Constitución de 1917, es claro al determinar que:

"La soberanía nacional reside esencialmente y originalmente en el pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo momento el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."

En tal precepto, de manera tajante se termina con la discusión sobre la titularidad de la soberanía al atribuirse al pueblo o nación, por ende, es inconcuso que las entidades federativas no son libres ni soberanas sino autónomas.

Continuando con las bases del sistema federal de nuestro país, la Constitución Fundamental en su artículo 41 -párrafo inicial- reitera la existencia de dos órdenes competenciales corroborando expresamente la autonomía de los Estados locales y la supremacía de la Constitución en cita al precisar que:

"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las particularidades de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto Federal."

El artículo 124 de la Carta de Querétaro es la que con mejor técnica establece la división de competencias entre la Federación o entidad central y los Estados miembros pues en forma clara, enuncia: "Las facultades que no están expresamente

concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."

La anterior regla general encuentra especificidad en diversos artículos de la misma Constitución y es el propio Dr. Carpizo quien en una de sus obras señala tal distribución en la forma que sigue:

1) Facultades atribuidas a la Federación: artículos 73, 117 y 118.

2) Facultades atribuidas a las entidades federativas: conforme al artículo 124 lo no concedido a la Federación, y artículo 41.

3) Facultades prohibidas a la Federación: artículo 130, segundo párrafo.

4) Facultades prohibidas a las entidades federativas: artículos 117 y 118.

5) Facultades coincidentes (las atribuidas a la Federación y a las entidades federativas en forma conjunta): artículos 118, in fine; 3o., fracción VIII y; 73, fracción XXV.

6) Facultades coexistentes (aquellas que se dividen entre la Federación y los Estados locales): artículo 73, fracciones XVI y XVII.

7) Facultades de auxilio: artículo 130.

8) Facultades que emanan de la jurisprudencia; por ejemplo, la ampliación de la facultad impositiva de la Federación.⁵

5. Cfr. Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. UNAM. México, 1983, 2a. Ed.; Capítulo IV.

No obstante la amplitud de la sistematización anterior, resulta que ésta sólo se refiere a la competencia legislativa en tanto el artículo 124 constitucional denota facultades de los funcionarios en general por lo que respecto de las atribuciones expresas de los órganos ejecutivo y judicial federales cabe señalar que se contienen en los artículos constitucionales que siguen: 29, 89, 90, 94, 96, 98, 100, 102, y 103 al 107, principalmente.

Retomando la exégesis de los artículos que son fundamento del federalismo, corresponde ahora comentar la disposición 135 de la Ley Suprema: en ésta se da intervención a las entidades federativas en los procesos de adición y reformas a la propia Carta Fundamental, lo cual entraña una decisión de preservación de los principios del régimen federal con la participación de quienes pueden resultar afectadas con tales modificaciones.

Hasta ahora se han revisado los preceptos constitucionales que estructuran el Estado federal mexicano en los rasgos comunes que a esta forma estatal corresponden y que fueron señalados al inicio de este apartado. Sin embargo, es preciso señalar otras notas propias del federalismo en México, tomadas en su mayoría del modelo norteamericano y adaptadas a las circunstancias nacionales, entre las que destacan:

- La identidad en la forma de gobierno, división de funciones públicas y la decisión de irreelegibilidad de representantes populares de la entidad central y los Estados locales (artículo 115, párrafo inicial y 116 de la Carta Magna).

- La facultad de intervención de los órganos federales en los Estados miembros mediante los procedimientos denominados "garantía federal" (artículo 122 constitucional) y "desaparición de poderes" (artículo 76, fracción V constitucional). Esto como parte de la supremacía de la Federación, que ya se analizó.

- La existencia de representantes de los Estados miembros en el órgano legislativo federal: los Senadores (artículo 56 constitucional).

- La existencia de medios de control constitucional, entre los que destaca el juicio de amparo (artículo 103 a 107 de la Ley Suprema).

- Y como consecuencia de la descentralización de las funciones públicas, se ha instituido otro ámbito competencial dentro de la organización estatal: el Municipio (artículo 115 constitucional), de tal forma que junto con el destacado municipalista Lic. Juan Pérez-Abreu Jiménez, se puede concluir que en México la característica estatal es la de ser federal-municipal.⁶

b) Relaciones entre la Federación y el Estado local.

En el apartado anterior se ha señalado la esencia del

6. C.fr Pérez-Abreu Jiménez, Juan. "La Posición del Municipio en el Estado Mexicano." En: Consulta popular para la reforma municipal (Memoria I: Bases constitucionales de la organización municipal). Talleres Gráficos de la Nación, México, 1984; pp. 202 a 206.

Estado federal como una dualidad competencial y fenómeno descentralizador del poder público; asimismo se ha advertido que existen atribuciones de la Federación y de las entidades federativas de distinta índole; en consecuencia, los vínculos entre ambas entidades públicas son de distinta naturaleza, como enseguida se describirán.

En principio, el ejercicio de las funciones de la Federación y los Estados locales son independientes, pues aunque en el desarrollo de sus potestades públicas inciden en el mismo núcleo poblacional, esto ocurre en la mayoría de los casos respecto de ámbitos de validez material distintos y, por esencia, la esfera territorial de la Federación es más extensa. Con esto se indica que si bien ambas entidades desarrollan sus actividades tendientes a lograr los mismos fines sociales; sin embargo, éstas repercuten en distintos aspectos de la vida humana, y ello se realiza con base en la distribución de competencias ya expuesto en el epígrafe anterior y basta revisar los artículos constitucionales anotados para advertir el carácter generalmente excluyente de las atribuciones de cada entidad integrante del Estado federal y también del artículo 124 del Código Supremo, se deduce el ámbito de autonomía constitucional, política, legislativa, ejecutiva y jurisdiccional de los Estados miembros.

Pero lo anterior es una idea genérica pues del multicitado ordenamiento supremo también se desprende la existencia de relaciones de coordinación entre la Federación y los Estados locales al establecerse un conjunto de facultades

que se han denominado coincidentes y coexistentes por virtud de las cuales se hace necesaria la delimitación de funciones de cada entidad en las leyes ordinarias, y la celebración de convenios de coordinación siendo ejemplificativos los que se dan en materia fiscal, educativa y de asentamientos humanos.

En forma específica la fracción VI del artículo 116 constitucional dispone que: "La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de las obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario."

Por otra parte aparecen relaciones de auxilio o colaboración originadas por disposiciones genéricas de las leyes ordinarias federales, las cuales casi siempre señalan que las autoridades estatales y municipales son auxiliares en la aplicación y vigilancia de dichos ordenamientos (ver por ejemplo las Leyes de Aguas Nacionales, de Protección al Consumidor y Electoral); en forma recíproca, la Federación auxilia a los Estados miembros con apoyo técnico y ayuda financiera, aunque esto implique en ocasiones la supeditación de los últimos.

Por su parte el maestro Daniel Moreno, analizando la cuestión, señala que existen tres formas de relaciones: las de coordinación, las de "supra" y subordinación, y las de inordinación. Respecto de las relaciones del segundo tipo, destacan:

"... derecho de vigilancia y control sobre los Estados-miembros, sobre todo en relación con la ejecución de las leyes; primacía del derecho federal sobre el derecho de los Estados-miembros; poder de resolver los conflictos entre los Estados-miembros y los Estados federales o de éstos entre sí, a través de un órgano jurisdiccional (Tribunal federal), en cuya formación puede intervenir el Estado federado"

Y en cuanto a las relaciones que denomina de inordinación, anota:

"... que suponen la participación de los Estados como personalidades autónomas en la formación de la voluntad y del ordenamiento constitucional federal. Esta participación adquiere especial importancia en el orden normativo, tanto constituyente como legislativo."⁷

Respecto de los vínculos entre el Estado federal y las entidades locales que este autor denomina de "supra" y subordinación, cabe aclarar que existen opiniones divergentes pues se argumenta que al existir dos órdenes coextensos -el federal y el local- subordinados a la Ley Fundamental ninguno tiene primacía sobre otro y así resulta que tratándose del derecho de vigilancia y control y del poder para resolver los conflictos interestatales y los que surjan con la Federación no son más que situaciones de excepción de los órganos centrales que se erigen en instancias imparciales. A lo anterior se responde que es precisamente la Constitución Federal la que establece esa supremacía de los Poderes de la Unión en algunos

7. Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Pax-Méx. México, 1985, 9a. ed.; p. 365.

supuestos ya que, como se adujo al comentar la naturaleza del Estado compuesto, la Federación o Estado federal representa la unidad nacional, que en lo interno se traduce específicamente, en la tutela constitucional mediante los ya citados procedimientos de intervención denominados "desaparición de poderes" y "garantía federal" así como en el control judicial de los actos de autoridad y la resolución de los conflictos políticos y competenciales entre las entidades públicas.

En lo que concierne a la supremacía del derecho federal sobre el local también se ha negado por la mayoría de los constitucionalistas mexicanos quienes consideran que existe una igualdad entre los órdenes local y federal, y que la predominancia del uno sobre el otro provocaría la inexistencia del sistema federal; en contra de estas razones destaca la fundamentada opinión del Dr. Ignacio Burgoa -con la que estamos de acuerdo- quien, comentando el artículo 41 constitucional, afirma:

"(...) Claramente se advierte que conforme a este precepto, en el Estado mexicano funcionan los dos órdenes jurídicos mencionados correspondiendo la hegemonía normativa no sólo a la Ley Fundamental Federal sino a la legislación secundaria de la Federación y a los tratados internacionales, según se colige del artículo 133 constitucional que ya examinamos en el capítulo anterior. Es más, dicha hegemonía impone a los gobernantes de los Estados federados la obligación de publicar y hacer cumplir las leyes federales decretada por el artículo 120 de la Ley Suprema."⁸

8. Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. México, 1989, 7a. ed.; p. 462.

Asimismo el prominente maestro agrega que otro argumento para afirmar el predominio del derecho federal sobre el local es la procedencia del juicio de garantías por violación al principio de legalidad tutelado por los artículos 14 y 16 de la Carta Magna.

Otro tipo de relaciones entre las entidades aludidas son las resultantes de su competencia privada pues, como los particulares, celebran donaciones, arrendamientos, permutas, comodatos, etc., en forma recíproca.

Cabe anexar que la Federación y los Estados federados también se vinculan mediante el denominado Sector Paraestatal del órgano ejecutivo, donde se dan los mayores enlaces de coordinación pues los organismos que integran tal sector en ambas entidades públicas, necesitan de una colaboración recíproca para el logro de sus fines.

Para finalizar esta parte mencionaremos que también existen múltiples relaciones políticas entre la Federación y los Estados miembros cuyo análisis desbordaría los propósitos de este ensayo ya que son fenómenos de facto que rebasan la normatividad jurídica e inclusive, implican la negación del federalismo; bástenos con aseverar al respecto que existe un predominio de Ejecutivo federal sobre las decisiones locales originándose con ellos el llamado "Presidencialismo Mexicano".

c) Relaciones entre el Estado federal y el Municipio.

En un sistema federal como el existente en México, la relación del Municipio dentro de dicha estructura es compleja:

por un lado, con la Federación; por otro, con la entidad federativa de la que forma parte; y además, con los municipios colindantes.

Como el Municipio tiene un ámbito competencial dentro de la organización federal, generalmente circunscrito a la órbita de acción de las entidades locales, pues por mandato del artículo 115 constitucional es la base de la división política y administrativa de éstas, es natural que mantenga relaciones con el Estado federal, las cuales se realizan generalmente por conducto de sus órganos ejecutivos.

En su mayoría estos vínculos son de coordinación si bien, casi siempre de manera indirecta por la intermediación de las entidades federativas, pues predomina el vetusto criterio que considera al Municipio como un órgano subordinado al Estado local al que pertenece, reflejándose en la legislación y la práctica política.

Así, al establecerse en varios artículos de la Constitución Federal diversas materias donde se requiere la participación conjunta de la Federación y los municipios -y en la mayoría de los casos también de la entidad federativa- se establecen en las leyes ordinarias federales y locales, distintas facultades correlativas las cuales al ejercitarse hacen necesaria la celebración de convenios de coordinación entre dichas entidades donde generalmente intervienen el Estado local correspondiente como parte del mismo, como intermediario para "perfeccionarlo" o como simple "testigo de honor".

Los preceptos constitucionales que otorgan participación conjunta a la Federación y los municipios en el ejercicio de funciones públicas, son los siguientes: 30. (educación); 31, fracción II (instrucción cívica y militar) y IV (contribuciones); 73, fracción XXIX in fine (participaciones federales), fracción XXIX-C (asentamientos humanos) y fracción XXIX-G (protección ecológica); 115, fracción V (planeación urbana y territorial), fracción VI (planeación del desarrollo urbano); 116, fracción VI (obras y servicios públicos); 123, fracción XXVI (trabajadores en el extranjero); y 130, al final (materia religiosa).

Por su parte, el Dr. Miguel Acosta Romero afirma:

"... creemos que la federación debe ayudar a los municipios, con lo siguiente:

1. Aportar ayuda financiera directa o indirecta a través de: a) mayor participación en impuestos federales; b) subsidios que conceda el gobierno federal a los municipios; c) realización de obras públicas, en cooperación y colaboración con los municipios, y d) otorgamientos de créditos a largo plazo y con bajas tasas de interés, que puedan ser invertidos en obras públicas de naturaleza autoliquidable.

2. Asistencia técnica que pueda consistir en: a) establecimiento de escuelas de administración pública; b) formación de funcionarios municipales; c) elaboración de programas de desarrollo únicamente indicativos, y con sugerencias a los municipios; d) creación de centros orientadores en todos los sentidos, jurídico, político, administrativo y social para los municipios, así como de intercambio de experiencia internacional."

De lo anterior se deriva que, en forma análoga a lo que

9. Acosta Romero, Miguel. "Relaciones entre el Municipio, la Federación y las entidades federativas." Véase en: Jiménez Otálengo Regina y Jorge Moreno Collado (Compiladores). Los Municipios de México. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. México, 1978, 1a. ed.; p. 31.

sucede con los Estados miembros, la entidad federal se vincula al Municipio mediante relaciones de auxilio y cooperación. De igual manera, la supremacía constitucional de los poderes federales en el ejercicio de la función de control constitucional, se proyecta hacia los municipios mediante la procedencia del juicio de garantías contra actos de sus órganos representativos violatorios de la Ley Fundamental, además de la potestad que la misma Constitución otorga al Congreso de la Unión para legislar en los asuntos concurrentes con la Federación, a veces sin precisión de las bases para tal regulación normativa, como acontece, por ejemplo, en materia educativa y religiosa; por lo tanto, el órgano legislativo federal también funciona como legislador ordinario en relación con ciertos temas municipales.

En cuanto a las relaciones de naturaleza privada que el Municipio pudiese entablar con la Federación se restringen por la intervención de los órganos de la entidad federativa en actos de disposición patrimonial además de que los bienes municipales son, por lo general, escasos.

Finalmente, es necesario agregar que la Federación interviene en los Estados federados y, consecuentemente, en los municipios, a través del denominado Sector Paraestatal principalmente mediante las Sociedades Nacionales de Crédito, Fideicomisos públicos y Programas de gobierno como son BANOBRAS (Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos) y el PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad); mediante éstos, proporcionando apoyo financiero, supervisan y controlan las

actividades de dichas entidades públicas y, aún más, para el cumplimiento de sus funciones el Municipio debe realizar diversos trámites ante instancias federales y del sector en mención, lo que hace necesaria una mayor coordinación y apoyo entre la Federación y el Municipio para evitar la dependencia del último.

d) Relaciones entre la entidad federativa y el Municipio.

Al establecerse en la Carta Fundamental que el Municipio es la base de la organización del Estado local, se vincula estrechamente a ambas instituciones; por lo tanto, sus relaciones son constantes y de inmediata repercusión recíproca. Esto aparece, como se explicó en el epígrafe respectivo, en virtud de la caracterización del Estado federal como un fenómeno de descentralización política por lo que no obstante que éste en principio sólo se compone de dos ámbitos competenciales, en México el Constituyente de 1917 instituyó al Municipio inscrito a la órbita de los Estados miembros.

Es oportuno exponer ahora, con base en los preceptos constitucionales federal y estatales, los nexos del Municipio con la entidad federativa de la que forma parte, para después efectuar un análisis de la naturaleza de estas relaciones. Con el fin de lograr una mayor especificidad y sistemática, y por la gran cantidad de vínculos, dicho análisis se realizará atendiendo a la clásica división tripartita de poderes mediante la que se conforma la estructura gubernativa del Estado local.

Poder legislativo.

Este órgano de la entidad federativa funciona como legislador constitucional y ordinario en materia municipal pues, en el ejercicio de su autonomía, a dicha entidad le compete regular por medio de normas generales su régimen interior debiendo respetar, en todo caso, las atribuciones que los preceptos del Código Fundamental -y en desarrollo de los mismos las leyes ordinarias federales-, otorgan al Municipio. Queda entonces a la corporación municipal en este aspecto, precisar los medios y acciones concretas para actualizar en la práctica sus facultades.

En ejercicio de tal función el Congreso local ha expedido la Constitución del Estado correspondiente donde se contiene siempre un capítulo referente al Municipio y, concomitantemente, aprueba las bases generales municipales contenidas en la denominada Ley Orgánica Municipal. Pero además, en otros ordenamientos específicos se establecen preceptos que delimitan las atribuciones del Municipio otorgadas en la legislación federal respecto de materias concurrentes con la entidad local; entre tales ordenamientos se encuentran las leyes sobre educación, asentamientos humanos, ecología y electoral.

Otros ordenamientos locales de gran importancia para el Municipio expedidos por la Legislatura local lo constituyen la Ley de ingresos o Ley de hacienda municipal y la Ley laboral. En la primera se detallan las bases del ejercicio de la facultad impositiva de dicha corporación; y en la segunda,

fundamentada en el mandato expreso del último párrafo del artículo 115 de la Constitución Federal, se regulan las prerrogativas y condiciones de trabajo de los servidores públicos municipales, entre otros asuntos laborales. Se relaciona con este último ordenamiento, la comúnmente denominada Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, donde aparecen las sanciones impuestas a los burócratas locales por los actos contraventores de las normas aplicables al desempeño de sus funciones públicas.

Por otra parte, el vínculo Estado local-Municipio por medio del órgano legislativo aparece cuando éste, con base en el régimen constitucional interno, efectúa acciones de control patrimonial sobre la entidad municipal, entre las que destacan: aprobar los actos de dominio sobre los bienes inmuebles municipales, autorizar la celebración de empréstitos por parte de las autoridades edilicias, e inspeccionar el manejo de la hacienda municipal por medio de la Contaduría General de Glosa o Contaduría Mayor de Hacienda, cuya conceptualización es brillantemente proporcionada en los siguientes términos:

"(...) La Contaduría Mayor de Hacienda es un órgano técnico de auxilio del Congreso estatal encargado de operar los mecanismos reguladores externos y fiscalizadores de la administración pública estatal, municipal y de todos aquellos organismos que manejen fuentes o valores públicos, con el objetivo de señalar con oportunidad las posibles desviaciones presupuestales, así como violaciones a los principios generales de la contabilidad gubernamental, para el efecto de que esté en posibilidad de adoptar medidas que impidan, reduzcan o dificulten tales irregularidades."¹⁰

10. Gámiz Parral, Máximo N. Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas. UNAM. México, 1990, la ed.; p. 273

Inclusive, en algunas Constituciones locales se contienen disposiciones como las que siguen:

"ARTICULO 67. Son facultades del Poder Legislativo:
IX. (...) Asimismo aprobar la creación de entidades paramunicipales."¹¹

"ARTICULO 29. Son atribuciones del Congreso:
XLIV. Citar a los presidentes municipales para que informen sobre el estado que guardan sus respectivos ramos."¹²

"ARTICULO 54. Son facultades del Congreso:
VII. Revocar los acuerdos de los ayuntamientos cuando sean contrarios a la Constitución federal, a la del Estado, a cualquier otra Ley, o bien lesionen los intereses municipales."¹³

Otra situación de nexos entre las entidades provinciales en estudio, surge cuando el Congreso local realiza funciones materialmente jurisdiccionales que consisten en: conocer los conflictos intermunicipales (potestad de la mayoría de las legislaturas locales); instruir los procedimientos de suspensión o revocación del mandato a alguno(s) de sus miembros, establecidos en la Constitución Federal; dirimir los conflictos entre el Municipio y los poderes ejecutivo y/o

11. Constitución Política del Estado de Chiapas. En: Diario Oficial de la Federación. Suplemento No. 5. México, 22 de julio de 1986; p. 39.

12. Constitución Política del Estado de Chiapas. En: Diario Oficial de la Federación. Suplemento No. 7. México, 24 de julio de 1986; p. 60.

13. Constitución Política del Estado de Chiapas. En: Diario Oficial de la Federación. Suplemento No. 30. México, 22 de agosto de 1986; p. 62.

judicial del Estado respectivo (esto según disposiciones expresas de diez Constituciones).

Continuando en el campo de las relaciones entre el Estado miembro y la institución municipal por conducto del Poder legislativo, se encuentra que éste es el encargado de calificar las elecciones municipales.

Hasta ahora, se han expuesto la mayoría de los lazos estatal-municipales que implican una intervención de la entidad federativa en la vida municipal; sin embargo, en forma similar a lo que ocurre en las relaciones Federación-Estados miembros, el Municipio también interviene en la formación de la voluntad estatal local pues el Dr. Gámiz Parral, después de citar los casos de Aguascalientes, Baja California Norte, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Nayarit -además de algunas excepciones-, en donde es necesaria la - aprobación de la mayoría de los ayuntamientos para reformar la Constitución local, concluye:

"En términos generales, las constituciones de los demás estados de la nación mexicana estatuyen en sus constituciones (sic) que las modificaciones a las mismas requieren de la aprobación de las dos terceras partes de los diputados y de los ayuntamientos." ¹⁴

Relacionado con el punto anterior, se encuentra la facultad de los ayuntamientos de iniciar leyes ante el Congreso del Estado, en materia municipal, misma que es les confiere en

14. Gámiz Parral Máximo..., Ob. Cit.; p. 265.

todas las Constituciones locales.

Poder ejecutivo.

El Código Supremo de la Federación no contiene más disposiciones expresas referentes a los nexos entre el Poder ejecutivo local y el Municipio, que las siguientes:

Artículo 115, fracción I: "Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado."

Artículo 115, fracción VII: "El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente."

Como se desprende de la fracción I del precepto en cita, existe claramente la prohibición al Ejecutivo local de incorporar dependencias que ejerzan acciones de control directo sobre los órganos de representación comunal, como ocurrió desde la época virreinal en virtud de la Constitución Gaditana de 1812 que creó las llamadas prefecturas políticas.

Por otra parte, el propio artículo 115 en su séptima fracción es preciso al enunciar que el gobernador -además del Presidente de la República- dispondrá de los cuerpos de seguridad municipales del lugar de su residencia.

No obstante lo anterior, habrá que agregar aquellos artículos que otorgan facultades concurrentes a la Federación, Estados miembros y municipios que ya se comentaron en el subcapítulo anterior y los correspondientes preceptos de las leyes federales que detallan dichas atribuciones, pues obligan

a la celebración de convenios de coordinación entre el Ejecutivo local y los ayuntamientos; relacionado con esto el artículo 116, fracción VI dispone la posibilidad de concertar tales acuerdos entre ambos órganos de representación para que los últimos asuman funciones federales así como la ejecución y operación de obras, y prestación de servicios públicos que previamente la Federación delegue a los Estados locales, disposición que para algunos constitucionalistas se antoja absurda por romper con la división de competencias prevista por la Carta Fundamental y que es el sustento del sistema federal.

Si bien la Constitución Federal respecto del asunto en revisión no contiene más preceptos que los ya enunciados, son nuevamente los propios Estados miembros quienes establecen vínculos entre el Ejecutivo local y el Municipio, en sus constituciones, leyes orgánicas municipales y demás ordenamientos.

Para corroborar lo antes señalado, basta dar lectura a las siguientes disposiciones:

"ARTICULO 79. Son facultades y obligaciones del gobernador:

XLI. Cuidar que el funcionamiento de los servicios públicos en todo el estado sea uniforme en cuanto a formalidades y expedición de documentos y, en su caso, exigir y obtener del ayuntamiento respectivo, la inmediata eliminación de cualquier anomalía que se advierta en los procedimientos o en el desempeño de las labores de los servicios públicos."¹⁵
(El subrayado es nuestro).

15. Constitución Política del Estado de Baja California Sur. En: Diario Oficial de la Federación. Suplemento No. 3. México, 18 de julio de 1986; p. 42.

"ARTICULO 93. Son facultades del gobernador: XV. Dar órdenes a los presidentes municipales, presidentes de sección y comisarios de policía, sobre asuntos relativos a los ramos cuya administración general en el estado corresponda al ejecutivo.

XXIX. Practicar visitas a los municipios del estado cuando lo estime conveniente, ya por sí mismo o por medio de inspectores que nombre al efecto, proveyendo lo necesario en el orden administrativo e informando al Congreso o al Supremo Tribunal de las faltas que notare y cuyo remedio corresponda a los Poderes Legislativo y Judicial."¹⁶

"ARTICULO 56. Son facultades y obligaciones del gobernador del estado las siguientes:

XII. Celebrar y ejecutar actos de dominio sobre bienes propiedad del Estado; concertar empréstitos en términos de la fracción IX del artículo 34 de esta Constitución y avaluar los que soliciten los ayuntamientos.

XIV. Presidir las reuniones de los Ayuntamientos cuando lo estime conducente, sólo con el estricto fin de proveer el bien y a las necesidades de la colectividad."¹⁷ (Los subrayados son nuestros).

ARTICULO 105. La administración pública municipal será centralizada y descentralizada con sujeción a las siguientes disposiciones:

XIV. El Ejecutivo nombrará visitadores especiales para las Tesorerías Municipales, las cuales revisarán los libros e informarán después al Ejecutivo, para que éste excite a los Ayuntamientos a recaudar los fondos públicos, o bien corrija las deficiencias que se encuentren o se consignaren, si hubiere algún delito en el manejo de los fondos."¹⁸

"ARTICULO 55. Son facultades y obligaciones del gobernador:

XVI. Suspender los acuerdos de los Ayuntamientos cuando fueren contrarios a la Constitución Federal o a la del Estado o a cualquiera otra Ley o lesionen los intereses municipales sometiéndolos al Congreso del Estado, para que éste resuelva definitivamente."¹⁹

16. Constitución Política del Estado de Chihuahua. En: Diario Oficial de la Federación. Suplemento No. 8. México, 25 de julio de 1986; pp. 41-2.

17. Constitución Política del Estado de San Luis Potosí. En: Diario Oficial de la Federación. Suplemento No. 23. México, 15 de agosto de 1986; p. 49.

18. Constitución Política del Estado de Puebla. En: Diario Oficial de la Federación. Suplemento No. 20. México, 12 de agosto de 1986; p. 68.

19. Constitución Política del Estado de Yucatán. En: Diario Oficial de la Federación. Suplemento No. 30. México, 26 de agosto de 1986; p. 49.

Por otra parte, el jurista Jorge Luis Ibarra, comentando la Ley Orgánica de Administración Municipal del Estado de Sonora, señala:

"La L.O.A.M. concede al gobernador -entre otras-: la jefatura suprema de las fuerzas públicas de la entidad; el derecho de opinar antes de que el Congreso resuelva la desaparición o suspensión de un ayuntamiento; la facultad de nombrar representantes en las visitas de inspección que realice el Congreso; aprobar -con anticipación al Congreso- la enajenación de bienes de dominio privado y la desincorporación de los bienes de dominio público de los municipios, y declarar instalados a los ayuntamientos y concejos municipales."²⁰

Asimismo, con base en los preceptos de las Constituciones locales, se puede concluir que los puntos de vinculación más frecuentes entre el Poder ejecutivo estatal y los municipios son:

- La facultad del gobernador de inspeccionar la administración municipal, mediante visitas periódicas.
- La coordinación de las fuerzas de seguridad municipales por parte del titular del Ejecutivo estatal, y la disposición de las mismas en los municipios donde resida o de su totalidad en los casos de perturbación de la paz pública.
- La conducción de las relaciones del Municipio con los otros poderes del Estado, por dicho funcionario.
- La intervención del Ejecutivo en el desarrollo de las facultades del Congreso local, por ejemplo, solicitando la

20. Ibarra W., Jorge Luis. "Centralismo y Reforma Municipal en Sonora". Véase: Estudios Municipales, No. 17. Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. Sept.-Oct. de 1987; pp. 214-5.

incoación de los procedimientos de desaparición, suspensión o revocación de los ayuntamientos o alguno de sus integrantes; interviniendo en la inspección de la hacienda municipal; y opinando sobre los actos de disposición de los bienes municipales, así como en la concesión de servicios públicos y en la creación de entidades paramunicipales.

- La presentación ante el órgano legislativo, por parte del gobernador, de iniciativas de ley -considerando en este caso las que repercutan en el ámbito municipal-.

- Y aún, el Ejecutivo local interviene en la concertación de convenios intermunicipales.

Es menester reiterar que el Estado local toma parte con distintos papeles en las relaciones Federación-Municipio, esto se realiza precisamente mediante su órgano ejecutivo; al respecto, revisense las afirmaciones hechas en el apartado correspondiente.

En otro orden de ideas, se puede aseverar que las consideraciones realizadas al tratar las relaciones de auxilio y colaboración, así como los vínculos políticos entre la Federación y los Estados miembros, deben tenerse por reproducidas para el caso que se analiza, tomando en cuenta las dimensiones respectivas; y en relación a los nexos de naturaleza privada entre las instituciones provinciales en estudio y la incidencia del Sector Paraestatal de la entidad federativa en los municipios circunscritos a ella, aparecen con

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

las mismas características que en las relaciones entidad federal-Municipio, por lo que, de igual manera, cabe remitirse a lo formulado con antelación (apartado "c" de este capítulo), en lo referente a estos dos aspectos.

Poder judicial.

Se ha pretendido fundamentar que el Municipio ejerce funciones jurisdiccionales en virtud de la existencia de juzgados municipales en algunos Estados locales, lo que originaría una interdependencia entre éste y el Poder judicial de dichos Estados; sin embargo, tal situación no se presenta dado que tales juzgados, de municipales sólo tienen el calificativo pues sus titulares y demás personal adscrito son nombrados por el Tribunal Superior de la entidad federativa correspondiente; asimismo, su competencia territorial se distribuye mediante distritos judiciales que, por lo general, rebasan la extensión geográfica del Municipio. Por lo tanto, convendría que su denominación fuera de acuerdo con su ámbito de competencia material: juzgados menores o de menor cuantía, términos empleados en la mayoría de las constituciones locales. No obsta a lo anterior que en Aguascalientes, Oaxaca y Coahuila, intervengan los ayuntamientos en la designación de los llamados jueces municipales proponiendo ternas de candidatos a este cargo, pues finalmente la decisión corresponde al tribunal estatal, mismo que conserva la facultad de remoción.

De lo expuesto se colige que en este rubro es nula la relación entre el órgano judicial local y el Municipio.

Ya en el sentido positivo, tales vínculos aparecen en la relación de cooperación, pues los códigos procesales de las entidades federativas disponen que los municipios son auxiliares de los órganos judiciales del Estado, y así, por ejemplo, las dependencias del Ejecutivo municipal coadyuvan con éstos, entregando citaciones a los intervinientes en un proceso civil o penal, prestando la fuerza municipal para la ejecución de las resoluciones judiciales, y realizando determinadas diligencias en los lugares de difícil acceso.

Otra fuente de nexos entre el órgano judicial y el Municipio es la potestad que se otorga al Tribunal Supremo de algunas entidades locales para resolver las controversias entre los poderes del Estado y el Municipio (Colima, Durango, Guerrero, Querétaro, Sinaloa, Tabasco, Veracruz y Zacatecas); o sólo entre el Ejecutivo local y el Municipio (Campeche, Sonora y Oaxaca); o entre el Legislativo y el Municipio (Hidalgo). Esto, reproduciendo la situación de control constitucional que en la totalidad del sistema federal realiza la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Este punto, como la homóloga facultad atribuida al Congreso local, se analizará con detenimiento en el capítulo IV de esta obra.

Hecho el resumen anterior respecto de los tres poderes del Estado federado, corresponde ahora analizar la índole de las relaciones anotadas, como paso previo al estudio de la sustantividad del Municipio.

Al respecto se han suscitado las más variadas opiniones que se pueden agrupar en dos vertientes: 1) Las que afirman una total subordinación de la institución municipal al Estado miembro, y 2) Las que afirman la interdependencia entre ambas entidades.

Dentro del primer grupo es representativa la opinión del destacado constitucionalista Manuel González Oropeza, quien en relación al asunto que nos ocupa, manifiesta:

"... el sistema de la Constitución vigente trasladó las funciones de control que tenían las jefaturas políticas a los poderes de los estados. (...).

De esta forma la autonomía política, independencia o libertad de los municipios, se plantea fundamentalmente frente a los poderes de los estados y no tanto en relación con el gobierno federal. Por el momento el grado de desarrollo de los municipios se circunscribe al autogobierno administrativo. (...)"²¹

A lo anterior se hacen las siguientes observaciones: no puede decirse válidamente que el control de las jefaturas políticas sea similar al que realizan los poderes estatales, ya que la actuación que realizaban los jefes políticos era arbitraria, y los segundos deben apegarse a lo dispuesto en la legislación federal y estatal. Tampoco la competencia municipal se limita al aspecto administrativo, pues ejerce funciones materialmente legislativas al expedir los reglamentos de sus actividades, y posee poder público.

Por otra parte, en relación con la segunda postura

21. González Oropeza, Manuel. "La autonomía municipal vista por las legislaturas locales." En: Cuaderno del Instituto de Investigaciones Jurídicas: La Reforma Municipal Mexicana. Año 1, No. 2, mayo-agosto de 1986. UNAM. México; p. 502.

anotada, el licenciado José Francisco Ruiz Massieu, determina:

"(...) El municipio de México no está sometido al poder jerárquico de las otras esferas de gobierno, porque ese poder es propio de los arreglos meramente administrativos, y conlleva los poderes de designación y mando; se trata en realidad de un poder de tutela, normalmente *expost*, excepcional y *expreso*."²²

Aquí lo que resalta es la indeterminación del sentido de las expresiones "poder de tutela" y " *expost*" que el referido autor no explica en su ensayo.

En lo que a nosotros corresponde, se puede afirmar que si bien constitucionalmente se instituye al Municipio con un ámbito competencial determinado, a la vez, en este mismo Código Fundamental se delimita su actuación con la intervención del Estado miembro para que este sea quien legislativamente precise determinados aspectos, ello con base en la naturaleza del Estado federal, lo que se considera correcto pues la multiplicidad de municipios hace necesario su control para evitar la anarquía del poder público y con ello mantener la unidad interna. Sin embargo, el Estado local en múltiples ocasiones se extralimita en el ejercicio de su facultad de control y actúa directamente sobre la entidad municipal, con

22. Ruiz Massieu, José Francisco. "El municipio en la Carta de Querétaro." Véase: Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 1992, 1a. ed.; p. 101.

base en los propios preceptos locales que son formulados en términos amplios dando margen a interpretaciones disímiles o inclusive, dictando disposiciones inconstitucionales. Todo esto sin considerar las relaciones de facto entre ambas instituciones.

Por ende, se infiere que las relaciones entre la entidad federativa y el Municipio son en su mayoría de dependencia y subordinación, de este último respecto de la primera.

e) Naturaleza jurídica y concepto del Municipio mexicano en el sistema federal.

El análisis de la esencia de la institución municipal se concreta en la interrogante: ¿Qué es el municipio?

Pero si bien la formulación de esta pregunta es sencilla, las respuestas obtenidas de múltiples autores son controvertidas.

Al respecto, es clásica la definición que desde los treinta proporcionó el ilustre jurista Gabino Fraga:

"El Municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un Poder que se encuentra al lado de los Poderes expresamente establecidos por la Constitución; El Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada."²³

Así, en teoría jurídica se ha conceptualizado al

23. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Porrúa. México, 1989, 28a. ed.; p. 219.

Municipio como un organismo descentralizado por región, idea que denota una dependencia jerárquica del Municipio en relación con los ejecutivos local y federal, pues se parte del concepto de descentralización administrativa como una delegación subordinada de funciones del poder central con una base territorial. Esta idea imperó durante mucho tiempo en México pues se observa en la legislación ordinaria una tendencia a sujetar al Municipio a controles directos por parte del Ejecutivo local que todavía conservan algunas Constituciones estatales, llegándose al extremo de afirmar que los poderes del Estado son los únicos superiores jerárquicos de los municipios. No obstante dicha situación, en virtud de las reformas a la Ley Fundamental de 1983, se ha reafirmado en nuestro país una corriente de opinión favorable a la autonomía municipal, incluso, los propios administrativos como el Dr. Miguel Acosta Romero y el Licenciado Ernesto Gutiérrez y González reivindican a la institución municipal otorgándole una dimensión distinta a la establecida por el ya citado exministro de la Corte.

El maestro Gutiérrez y González, quien a la vez es uno de los más connotados civilistas mexicanos, con su didáctico y aguerrido estilo, precisa:

"El municipio como ya le anoté antes no corresponde a la organización administrativa centralizada, ni tampoco descentralizada, por lo cual no debería de estudiarse en este curso de Derecho administrativo sino en uno de Teoría del estado, Derecho constitucional, o Derecho municipal.

Pero además, es básico entender que el municipio, no nace ni tiene por meta fundamental, la atención de aspectos

administrativos de la colectividad humana, sino que el municipio nace y se desarrolla con bases de índole política, y sólo de una manera secundaria se ocupa de problemas o cuestiones administrativas."²⁴

Por lo anterior, queda desechada la idea del Municipio como un organismo descentralizado por región que todavía sustentan renombrados autores como Don Andrés Serra Rojas.

Desde otra perspectiva, se afirma que el Municipio es un ente público con cierto grado de autodeterminación, asignándole a esta última característica diversas calidades: autonomía, autarquía -o ambas- o competencia descentralizada, entre otras.

En esta línea, se ubica la concepción que del Municipio sustenta la destacada municipalista Teresita Rendón, quien después de revisar distintas teorías sobre esta institución, concluye:

"De todo lo dicho hasta aquí derivamos que no es posible establecer apriorísticamente la total autonomía del Municipio; ya que ésta no es una categoría absoluta en cuanto a la naturaleza jurídica del mismo.

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, del deber ser, la naturaleza o sustantividad del Municipio es autónoma. Efectivamente, de jure el Municipio es un ente autónomo."²⁵

En cuanto al criterio que concibe al Municipio como una entidad autárquica, la misma escritora en cita, refiere lo siguiente:

24. Gutiérrez y González, Ernesto. Derecho administrativo y Derecho administrativo al estilo mexicano. Porrúa. México, 1993, 1a ed. pp. 409-10.

25. Rendón Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal. Porrúa. México, 1985, 1a. ed.; p. 134.

"Son demasiadas la confusiones que ha originado esta teoría: pues mientras algunos autores refieren el concepto de "autarquía" a una total independencia o autosuficiencia del Estado -atendiendo a su sentido original y a su acepción etimológica-, otros tantos hacen alusión al mismo como denotativo de vínculo, dependencia o relación jerárquica."²⁶

Continuando con la exposición de las proposiciones que tratan de explicar la esencia de la corporación municipal, se dice que ésta es una forma de descentralización estatal, y así el prominente jurista Hans Kelsen, apunta:

"La llamada descentralización por autonomía local constituye otro tipo de organización estatal.(...)

El orden legal resultante constituye la unidad del autogobierno local, cuyo ejemplo típico lo es el municipio. El consejo municipal elegido por los miembros de la comunidad, y el alcalde, etcétera, elegido por el consejo municipal son los órganos locales descentralizados. La descentralización se refiere tan solo a ciertas materias: la esfera de acción de la autoridad municipal se limita a la grada de las normas individuales, aunque exista posibilidad de que la autoridad municipal tenga competencia para expedir normas generales, los llamados estatutos autónomos; pero estos estatutos tienen que permanecer dentro del marco de las leyes centrales. Tal descentralización es teóricamente perfecta, al menos con respecto a los órganos centrales del estado autocráticamente organizado. Pero tales órganos gozan del derecho a la supervisión y están autorizados para anular actos de la comunidad violatorios de leyes generales, aunque no pueden modificarlos por normas creadas por ellos mismos.(...)"²⁷

Concretamente en México, el ya aludido Licenciado José Francisco Ruiz, en relación con el punto que se viene tratanto, escribe:

²⁶. Ibid. anterior.

²⁷. Kelsen, Hans. "Centralización y descentralización." En: Estudios Municipales, No. 4. Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. México Sept.-Oct. de 1985; p. 100.

"El municipio mexicano es un ente territorial de naturaleza política y administrativa a la vez, como muy bien se hace ver en el primer párrafo del artículo 115, en donde se manifiesta que es base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados. Se trata de una modalidad de la descentralización política y administrativa: un municipio es un ente político por la manera en como se integran sus órganos, por sus funciones gubernativas y por su carácter electivo; y es administrativo al mismo tiempo, por que presenta servicios públicos y tiene a su cargo actividades de carácter técnico, para cubrir las necesidades de los administrados municipales."²⁸

Y no se puede terminar la exposición de este criterio sin citar las ideas de uno de los más prestigiados autores nacionales, el ya mencionado Doctor Ignacio Burgoa, quien sobre esto anota:

"..., el municipio implica en esencia una forma jurídica-política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado. Sus elementos se equiparan formalmente a los de la entidad estatal misma; pues, como ella, tiene un territorio, una población, un orden jurídico, un poder público y un gobierno que lo desempeña."²⁹

En base a las teorías presentadas y considerando el marco general del sistema federal en México, así como las relaciones entre los diversos entes de poder público, se pueden establecer las siguientes conclusiones:

- 1) La naturaleza del Municipio Mexicano es la de una entidad jurídica-política autónoma.
- 2) El Municipio se origina de una descentralización

²⁸. Ruiz Massieu, José Francisco. El Municipio... Op. Cit.; p. 102.

²⁹. Burgoa, Ignacio... Ob. Cit.

política entendida en los términos amplios expuestos en el inicio de este capítulo, y con las especificaciones formuladas por el multicitado jurista vienés.

3) Como consecuencia de esa descentralización política al Municipio corresponde una esfera de acción propia desarrollando actividades de gobierno.

4) El Municipio se subordina al marco normativo que establezcan las instituciones estatales local y federal, originándose un control del Estado miembro sobre éste.

5) El ente municipal no es un organismo administrativo descentralizado por región ni está subordinado jerárquicamente a la Federación ni a la entidad federativa.

En relación con la esencia del Municipio sólo resta aclarar qué se entiende por entidad y qué por autonomía.

La acepción de entidad que se utiliza para este caso, es la de una totalidad abstracta; es decir, que el Municipio es una conjunción de diversos componenetes reales e ideales. En efecto, debe entenderse que la entidad es una construcción mental, una idea para dar a entender que una variedad de elementos fácticos y abstractos conforman una unidad. Así, el Municipio, al igual que el Estado, es una entidad, ambas instituciones gozan de la misma naturaleza.

Aquí, tal entidad se califica de jurídica-política porque está creada por el derecho y posee un poder público, o sea una potestad para imponer sus decisiones, con base en el mismo orden normativo que la crea.

Por otra parte, el concepto de autonomía debe entenderse, en este caso, como la facultad de ejercer un conjunto de actividades exclusivas con gobierno -órganos de representación- y medios propios. No se pretende el sentido amplio de independencia o el de potestad de darse normas propias formal y materialmente legislativas.

Por tanto, se estima que este concepto es relativo y en esta ocasión se formula atendiendo a la realidad normativa del Municipio mexicano.

Con el estudio que de la corporación municipal se ha realizado, es momento de formular su definición:

El Municipio es una entidad pública autónoma circunscrita al régimen interior de los Estados-miembros, establecida en el Código Supremo del Estado federal.

De acuerdo con la legislación vigente, posee las siguientes características:

- Tiene personalidad, y por ende, entabla diversas relaciones directas en el campo del derecho.

- Tiene patrimonio pecuniario propio constituido por bienes del dominio público y privado, obligaciones y derechos, así como un patrimonio moral (el escudo del Municipio, por ejemplo, forma parte de este último).³⁰

- Es titular de la facultad económica-coactiva para

30. Para obtener una clara y amplia exposición sobre los conceptos de patrimonio pecuniario y patrimonio moral, consúltese la obra "El Patrimonio" del Licenciado Ernesto Gutiérrez y González, publicada por la editorial Porrúa.

exigir sus ingresos fiscales a los ciudadanos y ciudadanas de su territorio.

- Realiza actividades conjuntas con la Federación y los Estados locales, por lo que se coordina con estas entidades.

- Constitucionalmente es "libre", lo que denota su autonomía.

- Posee una población y un territorio, acotados en la legislación local.

- Se circunscribe a un orden normativo para el ejercicio de sus atribuciones, mismo que será objeto de estudio en la parte que precede.

- Ejerce un poder público a través de actividades administrativas, materialmente legislativas y de auxilio a las instancias federales y locales, con órganos de gobierno electos popularmente.

La característica anotada al final, ha originado que se señale la naturaleza jurídica del Municipio como un nivel de gobierno o un poder.

Si bien el ente municipal es un nivel de gobierno porque impone sus decisiones sobre las personas dentro de una estructura estatal, señalar este carácter como su esencia parcializa su ser, pues ya quedó explicado que el Municipio es una entidad, es decir, una totalidad donde el gobierno es sólo uno de sus elementos.

De igual manera, el Municipio es un poder público, pero al pretender concretar su naturaleza a este aspecto se incurre en el mismo error que la postura anterior: se fragmenta su

esencia. Además, es básico aclarar que aunque desde esta postura potencialista el Municipio es un poder, esto no significa que se asimile a los poderes del Estado miembro puesto que ni en la teoría clásica de división de poderes, ni en el Constituyente de 1917 se previó tal posibilidad, y con la reforma de 1987 al artículo 116 -primer párrafo- de la Constitución Federal, queda zanjada toda discusión al respecto pues en ésta se homologó la situación provincial a la federal: sólo existen tres poderes federales y tres poderes propiamente estatales. El Municipio, como se deriva de su nombre, es poder municipal.

CAPITULO III

**LAS FACULTADES DEL MUNICIPIO
MEXICANO EN EL MARCO NORMATIVO
VIGENTE**

III. LAS FACULTADES DEL MUNICIPIO MEXICANO EN EL MARCO NORMATIVO VIGENTE.

El Municipio en nuestro país -como en otras partes del mundo- ha gozado de un conjunto de atribuciones propias, como se ha demostrado en la parte histórica de esta obra; tales facultades conforman su autonomía o ámbito de competencia material exclusivo, previsto en forma genérica por la enunciación de "Municipio libre" que se realiza en el primer párrafo del artículo 115 constitucional.

Corresponde en esta parte revisar ese conjunto de atribuciones municipales del cual ya se ha hecho referencia, pero ahora se expondrá en base a la jerarquía normativa y, por lo tanto, primero se atenderá a las disposiciones de la Constitución Federal, luego a las Constituciones locales y se culminará con algunas menciones a lo preceptuado en las leyes ordinarias federales y estatales que tratan la cuestión.

a) Atribuciones municipales comprendidas en el artículo 115 constitucional.

Si se afirmó que el precepto 115 de la Carta Fundamental es la disposición básica reguladora del Municipio, es obvio que en éste se contiene un cúmulo de facultades del mismo. Así, a continuación se procederá al estudio del artículo en mención y para lograr una mejor sistematización de su contenido, con base

en las materias que regula, se establecen los siguientes apartados: autonomía gubernativa, autonomía reglamentaria, autonomía administrativa, autonomía territorial y autonomía financiera.

Autonomía gubernativa.

Desde 1917, la Carta Magna dispuso que el Municipio fuese administrado por un Ayuntamiento electo por el pueblo en forma directa sin permitir la ingerencia de funcionarios entre este órgano y el gobierno estatal; con ello, en forma clara se erigió a dicho ente local con una representación colegiada independiente del poder central. Sin embargo, en 1983 se adicionó a la fracción I del artículo en comentario el párrafo siguiente:

"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 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".

Tal adición ha suscitado las más encontradas opiniones entre eminentes constitucionalistas; y al respecto, el Doctor Burgoa hace el apuntamiento que sigue:

"Fácilmente se comprende que el ejercicio de tales facultades puede llegar a eliminar el origen popular de los miembros de los ayuntamientos que preconiza el mismo artículo 115 constitucional... Conforme a esta disposición transcrita, la voluntad de las legislaturas de los Estados es susceptible de imponerse a la voluntad del pueblo municipal que hubiese elegido a los componentes de los Ayuntamientos mediante la

expedición de la ley y de su aplicación haciendo nugatorio el principio de la autonomía política del municipio."¹

En contraposición a lo anterior, el Doctor Francisco Venegas Trejo, determina:

"(...) Conforme a lo dispuesto por el artículo 108 in fine de la Ley Fundamental, a las constituciones de las entidades federativas corresponde precisar quienes son los servidores públicos de los estados y de sus municipios que consecuentemente deberán desempeñar sus encargos conforme a los criterios que especifica la fracción III del artículo 109 de la propia Ley Suprema: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Los servidores públicos que no se guíen por estos parámetros constitucionales, deben ser responsables de los actos u omisiones por ellos realizados, violatorios del recto actuar de sus encargos. La población municipal no debe ni tiene por qué soportar a personas que desempeñen mal las atribuciones del ayuntamiento. Este es corporación de servicio público y no exclusivo galardón de prestigio.(...).

La exposición anterior nos conduce de la mano a explicar y, aún más, a justificar la revocación o suspensión de todo el ayuntamiento o de parte de sus componentes."²

En lo que a nosotros concierne se considera que si bien es necesaria la instauración de medios para mantener la legalidad en la actuación de los representantes municipales, sin embargo, no es conveniente que un órgano colegiado integrado por personas con formación cultural heterogénea y condicionadas por expectativas políticas, sea el que resuelva tan importante cuestión sino que es tiempo de instaurar un marco de juridicidad política más amplio e imparcial, por lo que se

1. Burgoa, Ignacio... Op. Cit.; p. 904.

2. Venegas Trejo, Francisco. "La integración política del Municipio". Véase: Estudios Municipales, No. 4. Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. México, Julio-agosto de 1985; p.p 42-3.

propone que todas las diferencias entre la entidad federativa y el Municipio sean resueltas por un órgano judicial en los términos que se expondrán en su oportunidad y así, eliminar los mecanismos de control directo sobre la entidad municipal, como los procedimientos que se comentan.

Concretando la cuestión, lo procedente en los casos de desviación en el ejercicio del poder público por parte de la representatividad edilicia debe ser la denuncia pública por parte de los vecindados correspondientes ante el órgano judicial competente cumpliendo con requisitos legales mínimos; o, en casos de alteración de la paz pública así como notoria violación en forma persistente a los preceptos legales locales y federales, la demanda de aplicación de las sanciones previstas en la norma local por parte del titular del ejecutivo local, ante el mismo tribunal. Como es lógico suponer, estos temas requerirían de una regulación jurídica específica.

Autonomía reglamentaria.

Esta atribución municipal se establece en el segundo párrafo de la fracción segunda de la disposición en estudio en los términos que siguen:

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

Sobre lo anterior, se afirma que el Municipio está supeditado a los lineamientos que establezca el Congreso

estatal; no obstante, por la amplitud de las funciones municipales este órgano sólo puede establecer principios generales y dejar lo concreto a la reglamentación municipal. Además, se debe recordar que un reglamento comparte las características genéricas de la ley: generalidad, abstracción e impersonalidad y sólo difiere de ésta por el órgano que la expide y su gradación jerárquica-normativa.

Pero aun con esto último, se puede concluir junto con el jurista Efrén Ortiz, que:

"... la potestad reglamentaria a que se refiere la fracción II del 115 sólo comprende los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos concernientes a la vida interior del municipio en sus esferas de administración y gobierno, circulares y disposiciones derivadas son para usar una expresión descriptiva, reglamentación autónoma."³

Ahora bien, el Ayuntamiento puede formular ordenamientos en distintos aspectos de la vida municipal, formándose cuatro categorías: interior, de servicios públicos, sobre las actividades de los particulares, y de policía y buen gobierno.

Autonomía administrativa.

Esta conforma el campo de acción más amplio del ente comunitario e inclusive por ello el Municipio con frecuencia aparece ante la comunidad como un simple prestador de servicios.

Las actividades sobre las que el Municipio tiene

3. Ortiz Villaseñor, Efrén. "Reforma Municipal: las bases normativas, su evolución e interpretación." En: Pereznielo, Leonel (compilador). Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional. Porrúa. México, 1987, 1a. ed.; pp. 264-5.

competencia están vinculadas a la satisfacción de las necesidades locales, y constitucionalmente éstas son: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, además de las que el poder legislativo local determine (artículo 115, fracción III).

Los anteriores servicios son prestados en forma exclusiva por los municipios, sin embargo, en la propia Ley Fundamental se dispone que los Estados podrán participar en el desarrollo de tales actividades, si en la legislación local así se establece. Este aspecto ha llevado a sugerir la implantación de una tipología del ente en estudio, con base en su capacidad económica-administrativa. Relacionada con esta cuestión, se encuentra la facultad de los municipios para asociarse y coordinarse entre sí para proporcionar los servicios públicos, aunque sujetándose para ello a las leyes que expida el Congreso local.

Autonomía territorial.

Del análisis de la fracción V se desprende que el Municipio tiene, respecto de su territorio, competencia para:

- Elaborar, aprobar y administrar la zonificación.
- Realizar, aprobar y administrar los planes de desarrollo urbano.
- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.
- Controlar y vigilar el uso del suelo.

- Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.

- Otorgar licencias de construcción.

- Participar en el establecimiento y administración de zonas de reservas ecológicas.

- Expedir los reglamentos y demás ordenamientos administrativos para hacer efectivas las facultades anteriores.

Por otra parte, en la fracción VI del artículo en comentario se da participación al Municipio en la planeación y regulación de centros conurbados situados en áreas limítrofes de dos o más entidades federativas; esta intervención, de acuerdo con la ley federal de la materia.

Con la exposición anterior, se advierte una amplia esfera de acción del ente comunitario básico sobre su porción territorial, característica esencial exigida por la doctrina para poder hablar de autonomía y aunque el ejercicio de tales facultades se ajusta a lo dispuesto en las leyes ordinarias federales y locales, éstas sólo especifican aspectos formales siendo que las potestades esenciales ya han sido otorgadas en términos amplios por la Ley Suprema.

Autonomía financiera.

Este aspecto originó intensos debates en el Constituyente de Querétaro pues, como se expuso en la parte histórica, mientras diputados renovadores -Heriberto Jara, por ejemplo- pugnaban por una total libertad hacendaria del Municipio, otros congresistas - entre los que se encontraban Esteban Calderón-

proponían una supeditación de los ingresos municipales a lo que determinarán discrecionalmente las legislaturas de los Estados. Finalmente se impuso el último criterio con base en el proyecto inicial de don Venustiano Carranza; así permaneció por décadas esta situación hasta que con la reforma de 1983 se precisaron con claridad las fuentes de ingresos del Municipio, en la forma que a continuación se detalla.

En principio, la fracción IV del 115 mantiene la enunciación genérica consistente en que "Los municipios administrarán libremente su hacienda..." Con ello se establece la base general de la libertad financiera municipal, sin embargo, en el propio precepto en estudio se restringe dicha base al preverse que: "Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas.(...)". Lo primero es concordante con la precisión que se realiza en la fracción IV del artículo 36 de la Carta Magna en el sentido de que toda contribución debe estar contenida en una ley, en sentido formal y material, tal y como lo ha reiterado desde hace tiempo el Tribunal Supremo de la Federación, en la tesis jurisprudencial que sigue:

"AYUNTAMIENTOS. Su hacienda se formará como lo previene el artículo 115 de la Constitución y las contribuciones impuestas por ellos en virtud de acuerdos que no tengan carácter de leyes y menos de leyes expedidas por la legislatura competente, están en pugna con la Carta Magna.

Quinta época.

Tomo I, pág. 310. Cruz Nicanor.

Tomo II, pág. 344. Allende Pablo.

Tomo II, pág. 1360. Escobar Tomás.

Tomo III, pág. 1227. Compañía de Minerales y Metales, S.A.

Tomo IV, pág. 372. Figueroa Vda. de Gris María."⁴

Continuando con el tratamiento de la cuestión hacendaria, en el Código Fundamental se especifican los rubros de ingresos municipales, los cuales son:

- Los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, conocidos en materia fiscal como productos y aprovechamientos.
- Las contribuciones: impuestos, derechos, contribuciones de mejora y sus accesorios.
- Otros que las legislaturas estatales establezcan a su favor, verbigracia, subvenciones estatales.

El mérito de la multicitada reforma de 1983 está en haber precisado los ingresos que las entidades locales necesariamente deben legislar para los municipios, y que son: las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, las participaciones federales y los derechos por servicios públicos municipales. Sin embargo, en honor a la verdad es necesario advertir la actualidad de la aseveración que realiza el ya aludido estudioso municipalista Moisés Ochoa al anotar que:

"En efecto, en materia hacendaria municipal, las pretendidas reformas de 83 que por su efecto son contrarreformas, entregan a la discreción del Gobernador y de su gobierno estatal, el reparto de las participaciones federales que corresponden a los municipios de ese Estado, lo que quiere decir que se ha centralizado el 66 por ciento del ingreso municipal de la República en vez de independizar con ello a la hacienda municipal, como sería lo correcto. En esta forma se llega al monstruoso control estatal de las dos terceras partes de los ingresos de los municipios. (...)."⁵

4. Apéndice al Seminario judicial de la Federación 1917-1975, 3a. parte, 2a. Sala, tesis 340; p. 573.

5. Ochoa Campos, Moisés... Op. Cit.; p. 530

Pese a lo anterior, se reitera, la virtud de la referida reforma es que constituyó un avance sobre el estado de incertidumbre total que en este aspecto tenían las corporaciones municipales advirtiéndose ya con claridad su potestad pública en esta área al especificarse las contribuciones que les pertenecen y en base a las cuales ejerce la facultad económica coactiva que evidencia una vez más su aspecto de ente público y, por ende, de nivel de gobierno.

Corroborar lo afirmado en el párrafo anterior la prohibición a los Estados federal y local de establecer en sus legislaciones exenciones a los impuestos y derechos municipales en favor de persona alguna, con excepción de aquéllos que recaigan sobre bienes de dominio público de cualquiera de los tres niveles de gobierno.

Otro aspecto que conforma la autonomía financiera municipal es la atribución de formular y aprobar el presupuesto de egresos, que antes del 1983 tenían vedada los municipios.

Por otra parte, en la misma fracción IV del artículo 115 constitucional se preceptúa que el Estado local puede asumir la administración de algunas contribuciones municipales, previo convenio con la entidad edilicia. Esto, previendo la insuficiencia técnica y administrativa en algunas comunidades.

b) Atribuciones del Municipio establecidas en otras disposiciones constitucionales.

En principio, es menester advertir que el término disposiciones constitucionales se usa aquí para referir tanto a

la Constitución Federal como a las Constituciones locales, y con base en la jerarquía normativa, primero se revisarán las disposiciones de la Ley Fundamental que, además del 115, otorgan facultades al Municipio, y posteriormente se hará una breve referencia a las Constituciones de los Estados miembros.

Constitución Federal.

El Código Fundamental establece en diversos artículos atribuciones básicas en favor de la institución municipal y, habiéndose estudiado el contenido del artículo 115, corresponde ahora revisar las otras disposiciones. Para ser acorde con la metodología empleada en el apartado anterior esto se realizará con base en agrupamientos por materia.

Antes de proceder a la exposición planteada es necesario dar nuestro punto de vista referente a la índole de las facultades que se estudiarán, pues se afirma que éstas son delegadas por el Estado federal y que sólo las contempladas en el artículo 115 constitucional son facultades propias u originarias de la entidad municipal. Sobre esto, la posición que se asume es que, en principio, históricamente no existe una delimitación expresa entre facultades originarias del Municipio, de los Estados federados o de la Federación. Estas se originan a partir de la distribución competencial que se explica con base en el criterio de descentralización, expuesto con antelación; por lo tanto, no existe tal delegación de facultades por parte del Estado federal, pues si se aceptara el razonamiento contrario se tendría que admitir una subordinación

jerárquica de esta entidad edilicia a dicho Estado y, en consecuencia, concluir que el Municipio es un órgano descentralizado por región, situación que se ha desvirtuado con los argumentos expuestos en el capítulo anterior. Lo que sí puede darse es un control de la legalidad a través de la entidad federativa correspondiente cuando se ejercitan las atribuciones que ha continuación se desarrollan.

Materia educativa.

En este aspecto, en el primer párrafo del artículo tercero de la Carta Magna se establece:

"Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, Estados y Municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y secundaria son obligatorias."

Más adelante, se agrega que:

"VIII. El Congreso de la Unión 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, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan."

Y reafirmando lo anterior, en la fracción XXV del artículo 73, se indica que el Congreso de la Unión tiene facultades para:

"... dictar 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, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. (...)"

De lo anterior se deduce que el Municipio tiene una participación propia en materia de educación básica, la cual se precisa en la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993.

Materia administrativa.

Además de las facultades concedidas en el artículo 115 en este ámbito, el artículo 16 de la Constitución Federal en su segundo párrafo estatuye que:

"La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos."

En la cita anterior se advierte que el Municipio tiene una potestad revisora pues al incluirse los vocablos "autoridad administrativa" y "reglamentos de policía" es indudable que se refiere a la entidad edilicia. Dicha potestad se complementa con la facultad sancionadora contenida en el artículo 21 - primer párrafo- del propio ordenamiento fundamental, en los términos siguientes:

"(...) Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas. Pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas."

Aunque limitada en cuanto a su alcance, esta facultad punitiva es un evidencia más de la potestad pública del Municipio.

Materia cívica.

Constitucionalmente se han establecido importantes deberes a los ciudadanos, exigibles por la municipalidad dónde residan, señalados en la forma que sigue:

"Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

I. (...)

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

III. (...)

IV. Contribuir para los gastos públicos así como de la Federación como el Estado y Municipio en que residan de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

Se aprecia, entonces, cómo en forma concreta la vecindad municipal genera deberes jurídicos consistentes en la necesidad de una formación para los asuntos públicos y la actividad castrense, además de la obligación impositiva.

En cuanto a la formación cívica el antes mencionado conspicuo municipalista Lic. Pérez Abreu ha realizado un interesante desarrollo del tema e impulsado en el plano fáctico sus ideas; asimismo, ha elaborado una propuesta de reforma a la Constitución Federal que a la letra dice:

"Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

I. (...)

II. Asistir en los días y horas designados por el ayuntamiento, o las autoridades administrativas del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de las obligaciones de ciudadano, diestros en el manejo de las armas, conocedores de la disciplina militar y de la solidaridad social. Las autoridades mencionadas tomarán la participación que les señalen las leyes en esta función social educativa, y organizarán la que corresponda recibir o impartir a los residentes del municipio, o de la entidad." (Las letras negritas son del autor e indican las adiciones que él propone).

Todavía dentro de la competencia municipal en materia cívica, se señala en el artículo 36 de la Ley Fundamental lo que a continuación se anota:

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

I. inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista,...

.....

V. Desempeñar los cargos concejiles del Municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado."

En la transcripción anterior destaca el deber del residente de un Municipio consistente en asumir los cargos que por elección popular lo llevan a integrar el Ayuntamiento o Concejo.

Material laboral.

En este aspecto se encuentra la fracción XXVI del artículo

6. Pérez-Abreu Jiménez, Juan. Educación cívica y poder electoral del Municipio. Miguel Angel Porrúa. México, 1993, edición especial; p. 38.

123 constitucional, que prescribe:

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

Esta facultad municipal otorgada por el Constituyente del 17, se entiende en el sentido de que la autoridad municipal revise los contratos laborales constatando la observancia de las leyes de la materia, pero siendo el asunto de emigración competencia de la autoridad federal, ésta es la que determina en última instancia.

También en el tema laboral se prevee que el Municipio ofrezca el servicio de colocación de trabajadores, en forma gratuita para éstos (artículo 123, fracción XXV).

Materia religiosa.

Antes de la reforma constitucional de enero de 1992, en la parte final del artículo 130 se establecían facultades de registro de los templos y sus encargados a favor del Municipio. Ahora simplemente se establece que: "Las autoridades federales, de los estados y de los municipios tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley." Dicha norma es la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, publicada en el Diario Oficial el 15 de julio de 1992, que en su parte conducente dispone:

"Artículo 25. (...) Las autoridades estatales y municipales, así como las del Distrito Federal serán auxiliares de la Federación en los términos previstos en este ordenamiento."

"Artículo 27. La Secretaría de Gobernación podrá establecer convenios de colaboración o coordinación con las autoridades estatales en las materias de esta ley.

Las autoridades estatales y municipales recibirán los avisos respecto a la celebración de actos religiosos de culto público con carácter extraordinario, en los términos de esta ley y su reglamento. También deberán informar a la Secretaría de Gobernación sobre el ejercicio de sus facultades de acuerdo a lo previsto por esta ley, su reglamento y, en su caso, al convenio respectivo."

Por lo tanto, tal facultad se ha transformado en un simple deber de auxilio o cooperación.

Constituciones locales.

Tradicionalmente considerado dentro de la órbita legislativa del Estado-miembro en base a la enunciación expresa del artículo 124 de la Ley Suprema, al Municipio se le dedica un apartado en las Constituciones locales, en donde en el mayor número de los casos sólo se repiten las disposiciones del artículo 115 y se hace remisión a la Ley Orgánica Municipal correspondiente.

Lo relevante de éstas sería que, con fundamento en la autonomía provincial, se estatuyeran nuevos lineamientos para la corporación municipal como: una tipología de éste, mayores vínculos de coordinación entre Estado local y Municipio o la ampliación de las atribuciones de este último. En relación con este punto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha pronunciado la siguiente ejecutoria:

"AUTONOMIA MUNICIPAL. Puede ser ampliada por las legislaturas de los Estados, pero sin contravenir los preceptos relativos de la Constitución.

Amparo administrativo de revisión, Compañía Limitada Luz Eléctrica, Fuerza y Tracción de Tampico, S.A. 17 de noviembre de 1917, mayoría de 7 votos."⁷

Asimismo, la Licenciada Yolanda Senties, analizando al Municipio urbano, propone que éste:

"... podrá prestar los servicios básicos complementarios, como son: transporte público, procesamiento y destino final de desechos sólidos, caminos intramunicipales e intermunicipales, servicios fúnebres, edificios públicos, bomberos, control de contaminación ambiental, servicios de educación, recreación y cultura, servicios de seguridad social, de administración del uso del suelo urbano, de administración de programas de vivienda y de administración de programas socioeconómicos entre otros."⁸

Como ejemplo actual de una regulación propia del Municipio en las Constituciones locales, se tienen los casos de Sonora y Michoacán. En la Carta Política del primer Estado se anota:

"Artículo 136. Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

XX. Vigilar los establecimientos de asistencia y beneficencia pública y privada en la forma que determine la ley."⁹

Por otra parte, el ordenamiento Constitucional del Estado de Michoacán dispone:

"Artículo 123. Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

IX. Procurar que los pueblos de su jurisdicción tengan las

7. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975, 3a. parte, 2a. sala, tomo 1; p. 734.

8. Senties de Ballesteros, Yolanda. "Bases jurídicas en relación al artículo 115 Constitucional". Véase: Estudios Municipales, No. 8. Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. México, Mayo-Junio de 1986; p. 105.

9. Constitución Política del Estado de Sonora. En: Diario oficial de la Federación, Suplemento No. 25. México, 19 de Agosto de 1986; p. 62.

tierras y aguas necesarias para su subsistencia, cuidando la conservación de sus arbolados, ejidos, tierras comunales y patrimonios de familia.

XI. Cumplir y dictar disposiciones para difundir y propagar la agricultura y la industria rurales."¹⁰

c) Leyes ordinarias que desarrollan las facultades municipales.

La competencia municipal establecida en la Constitución Federal e incorporada en algunos puntos a las Constituciones de las entidades federativas, se regula a un nivel orgánico en las leyes expedidas por el Congreso de la unión en las materias que expresamente determina la misma Ley Fundamental, y por los ordenamientos elaborados por las legislaturas locales en los que no sólo se incluyen los contenidos propios sino también los que son materia de la normatividad ordinaria federal, detallando las actuaciones de la entidad federada y el Municipio.

Así, las leyes federales que pormenorizan facultades municipales son: Ley General de Educación, Ley General de Asentamientos Humanos, Ley Federal de Coordinación Fiscal, Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, Ley Federal de Protección Ecológica, Ley del servicio Militar Nacional y Ley Nacional de Planeación, entre otras.

Por otra parte, en las entidades federativas se ha intentado sistematizar el régimen de la corporación edilicia en

10. Constitución Política del Estado de Michoacán. En: Diario oficial de la Federación. Suplemento No. 15. México, 5 de Agosto de 1986; p. 54

un cuerpo normativo generalmente denominado Ley Orgánica Municipal y que en algunos Estados se titula: Ley del Municipio Libre (Chiapas, Durango, Guerrero, Querétaro, San Luis Potosí, Veracruz y Zacatecas), Código Municipal (Chihuahua, Nayarit y Tamaulipas) o Ley Orgánica y Reglamentaria del título quinto de la Constitución... (Jalisco y Guanajuato).

Los citados cuerpos normativos presentan una estructura similar que incluye los siguientes temas:

Disposiciones generales. En estas se reitera la enunciación del Municipio libre como ente político con personalidad y patrimonio propios, y se listan los municipios existentes en el Estado.

Organización territorial. Se reconoce el ámbito territorial municipal estableciéndose su división interna así como su categoría política.

Vecindad. Se especifican los requisitos para la adquisición o pérdida del carácter de vecino de un Municipio.

Organos de gobierno municipal. La integración, facultades, obligaciones, limitaciones, organización y funcionamiento del Ayuntamiento como cuerpo colegiado se incluyen en esta parte. Además aparece el señalamiento de las causas de suspensión, desaparición o revocación del mandato a dicho órgano colegiado o a alguno de sus miembros, en cumplimiento a lo determinado en el artículo 115 de la Carta Magna.

Todavía dentro de este tema se presentan las atribuciones propias de cada miembro del Ayuntamiento, de los funcionarios

municipales, de las autoridades auxiliares y de las organizaciones sociales de la comunidad.

Servicios públicos. Previa precisión de estas actividades a cargo de la municipalidad, se incluyen las formas de prestación de las mismas, y los requisitos y limitaciones para su concesión.

Reglamentación municipal. En este rubro se establecen los requerimientos para que las disposiciones municipales tengan validez jurídica y se precisa la estructura del bando de policía y buen gobierno

Sanciones y recursos administrativos. Se enumeran las consecuencias por las infracciones a las decisiones de las autoridades municipales así como los medios con que los particulares pueden impugnarlas.

No obstante la amplitud normativa del Código Municipal, el régimen del ente que nos ocupa se integra con otros múltiples ordenamientos expedidos por el Congreso local que adquieren los más diversos nombres pero identificables en razón de la materia y así, generalizando títulos, entre éstos destacan: Ley de Ingresos Municipales, Ley de Hacienda o Código Fiscal Municipal, Ley de los Trabajadores al Servicio de Estado y Municipios, Ley Estatal de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano, Ley de Planeación del Estado, Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y Municipios, Ley de Seguridad Pública y Tránsito y Ley de Educación.

Como punto final de este capítulo, queda como tema de reflexión la interrogante: ¿Es necesario que la legislación

estatal incorpore en su contenido las facultades de la Constitución Federal y las leyes federales otorgan al Municipio?

En nuestro concepto, si bien con base en la originaria dualidad competencial del Estado federal, esto se ha considerado necesario; sin embargo, se ha revisado que aun con los múltiples mecanismos de control que se ejercen sobre la entidad municipal, ésta tiene funciones propias con poder público, y en consecuencia afirmamos que la incorporación normativa planteada en la interrogante, sólo debe darse en los casos en que la misma Constitución Federal así lo disponga; en caso contrario, la reglamentación municipal debe incorporar directamente el régimen para la factibilización de tales atribuciones.

Ojalá que en el futuro el Máximo Tribunal de Justicia del país incorpore este criterio, tal como lo ha hecho parcialmente el Tribunal Colegiado del Décimosexto Circuito en la jurisprudencia que textualmente señala:

"REGLAMENTOS MUNICIPALES, NO PUEDEN AFECTAR DERECHOS CONSTITUCIONALES DE LOS GOBERNADOS. Es indispensable señalar que el artículo 115 constitucional instituye el municipio libre, con personalidad jurídica propia, y que puede, de acuerdo con la fracción II de este numeral expedir con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Ahora bien en nuestro tradicional orden jurídico político, se reconoce que los ayuntamientos al expedir bandos, ordenanzas o reglamentos por contener disposiciones de carácter abstracto y general, obligatorias para los habitantes del municipio, son leyes en sentido material. En este orden de ideas, se admite la existencia de ciertos reglamentos autónomos, en materia de

policía y buen gobierno, cuya fundamentación está en el artículo 21 constitucional, y que las reformas al 115 constitucional, en la fracción II hacen deducir que el legislador le otorga al ayuntamiento la facultad de expedir verdaderas leyes, en sentido material, sin embargo, se hace necesario distinguir cual es la materia o alcance de estos reglamentos autónomos, para diferenciarlos de los que no pueden expedirse sin ley a reglamentar, porque implicarían el uso de facultades legislativas. Al respecto, este Tribunal considera que cuando el contenido de la reglamentación puede afectar en forma sustancial derechos constitucionalmente protegidos de los gobernados, como son, por ejemplo la libertad de trabajo, o de comercio, o a su vida, libertad, posesiones, derecho, familia, domicilio (artículos 14 y 16), etc., esas cuestiones no pueden ser materia de afectación por un reglamento autónomo, sin ley regular, pues se estarían ejerciendo facultades legislativas reuniendo dos poderes en uno. Por otra parte, la materia del reglamento si puede dar lugar a un mero reglamento autónomo de buen gobierno, cuando no regula ni afecta en forma sustancial los derechos antes señalados, sino que se limita a dar disposiciones sobre cuestiones secundarias que no las vienen a coartar. (el subrayado es nuestro).

TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMOSEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 317/88. Madeira Club Privado, S.A. de C.V. 30 de Mayo de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Ignacio Patlán Romero. Secretario: José Luis Estrada Delgado.

Amparo en revisión 337/88. Promotora de diversiones de León, S.A. de C.V. 27 de Junio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Gloria Tello Cuevas. Secretario: Roberto Hernández Pérez.

Amparo en revisión 334/88. Tucanes Grill, S.A. 4 de Julio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Gloria Tello Cuevas. Secretario: José Francisco Salazar Trejo.

Amparo en revisión 335/88. Concesionaria y arrendadora del Bajío, S.A. de C.V. 15 de Agosto de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Ignacio Patlán Romero. Secretario: José Gilberto Moreno Gracia.

Amparo en revisión 336/88. Rebeca Navarro Valtierra y coagraviados. 15 de agosto de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: José Trinidad Jiménez Romo. Secretario: Sergio Rafael Barba Crosby.¹¹

11. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 8a. época, Tomo IV, 2a. parte; p. 651.

CAPITULO IV

**SITUACION ACTUAL DEL REGIMEN
DE DEFENSA
DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL**

IV. SITUACION ACTUAL DEL REGIMEN DE DEFENSA DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL.

Una vez precisados los conceptos y planteamientos teóricos fundamentales referentes a la entidad municipal, se puede abordar ya la temática central del presente trabajo y que es el derecho de defensa de las potestades públicas municipales. Para esto, primero se expondrá la regulación que algunas entidades federativas han realizado en tal aspecto; luego, se estudiarán las interpretaciones que el órgano judicial máximo del país ha dado a este asunto, con base en los artículos 103 y 105 de la Ley Suprema. Más adelante, se mencionarán las razones que motivan la necesidad de legislar acerca del tema, a un nivel constitucional, y se integrarán todas las consideraciones realizadas en este estudio en una propuesta de solución al problema. Finalmente se comentará y criticará la reforma al artículo 105 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación en diciembre de 1994.

a) Disposiciones sobre defensa municipal en el régimen local.

En virtud de la estrecha vinculación entre la entidad federativa y el Municipio pues, como ya se ha expuesto en el segundo capítulo de esta obra, se circunscribe la actividad de este último al control de la primera mediante diversos procedimientos jurídico-normativos, se ha advertido la necesidad de instaurar medios de resolución de controversias entre ambas entidades públicas. Sin embargo, solamente la mitad

más uno de los Estados, a través de sus legislaturas, ha atendido a tal reclamo.

Es necesario, entonces, revisar en primer lugar lo previsto en las constituciones locales sobre este asunto y, al respecto, se presenta una variedad de hipótesis legales por lo que, atendiendo al órgano estatal al que se otorga competencia para la resolución de los conflictos que se comentan, se pueden clasificar tales disposiciones jurídicas en tres grupos:

- 1) Las que otorgan competencia a la Legislatura local.
- 2) Las que otorgan competencia al Tribunal Superior de Justicia.
- 3) Las que otorgan competencia a la Legislatura y al Tribunal Superior.

Para lograr una apreciación integral de lo anterior, se han elaborado los cuadros que aparecen en las páginas siguientes donde, con base en la clasificación anterior, se sistematiza la normatividad estatal sobre los procedimientos de resolución de la conflictiva Estado-Municipio.

**CUADRO SOBRE EL REGIMEN LOCAL DE RESOLUCION DE LAS CONTROVERSIAS
ENTIDAD FEDERATIVA-MUNICIPIOS**

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE...	COMPETENCIA A LA LEGISLATURA	COMPETENCIA AL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA
PRIMER GRUPO BAJA CALIFORNIA	ART. 27. Son facultades del Congreso: XIII. Dirimir los conflictos que surjan entre el Poder Ejecutivo y los Ayuntamientos.	
BAJA CALIFORNIA SUR	ART. 64. Son facultades del Congreso del estado: XXXVI. Resolver los conflictos que surjan entre los Ayuntamientos entre sí y entre éstos y los demás poderes del Estado.	
GUANAJUATO	ART. 63. Son facultades del Congreso del estado: V. Dirimir las controversias que surjan entre los Municipios y entre éstos y los Poderes Ejecutivo y Judicial.	
TLAXCALA	ART. 54. Son facultades del Congreso: XXXIV. Resolver en definitiva las controversias que surjan entre los Municipios de la Entidad y entre éstas (sic) y el Ejecutivo.	
QUINTANA ROO	ART. 75. Son facultades de la Legislatura del estado: XXXVI. Resolver los conflictos que surjan entre los ayuntamientos entre sí y entre éstos y el Ejecutivo Estatal.	
SEGUNDO GRUPO COLIMA		ART. 74. Corresponde exclusivamente al Supremo Tribunal de Justicia del estado: VI. Dirimir los conflictos que surjan entre los Municipios y cualesquiera de los Poderes del Estado, y que no sean de los previstos por la fracción XXXVIII del artículo 34 de esta Constitución (el Art. 34 no contiene fracciones ni el 35, y el 33 en esta fracción contempla la supresión de municipios, por lo tanto, hay una incongruencia legal.
OAXACA		ART. 127. Corresponde al Tribunal Superior de Justicia: V. Conocer de las controversias que se susciten entre los Ayuntamientos del Estado y el Ejecutivo del mismo.
QUERETARO		ART. 109. Corresponde al Tribunal Superior de Justicia: Dirimir los conflictos que surjan entre los Municipios y cualesquiera de los Poderes del Estado, entre los poderes entre sí, siempre que tales conflictos no sean de la competencia de la Suprema Corte de la Nación conforme al artículo 105 de la Constitución General de la República.
SINALOA		ART. 104. ... corresponde exclusivamente al Supremo Tribunal en pleno. III ó IV (sic) Conocer y resolver las controversias de cualquier orden que se susciten entre los Poderes del Estado, entre uno o más poderes del Estado y los Ayuntamientos o entre éstos entre sí

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE...	COMPETENCIA A LA LEGISLATURA	COMPETENCIA AL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA
SONORA		ART. 120. Son facultades y obligaciones del Supremo Tribunal: XVI. Conocer de las controversias que se susciten entre el Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos.
VERACRUZ		ART. 105. Corresponde al Tribunal Superior: V. Dirimir los conflictos que surjan entre los Municipios y cualesquiera de los Poderes del Estado y los de los demás Poderes entre sí, siempre que tales conflictos no sean de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme al artículo 105 de la Constitución General de la República;...
TERCER GRUPO	ART. 54. Son facultades del Congreso: XX. Resolver los problemas políticos intermunicipales y los que se susciten entre el Poder Ejecutivo y los Ayuntamientos.	ART. 68. Corresponde al tribunal pleno: IV. Conocer de los conflictos entre los Ayuntamientos o entre éstos y el Ejecutivo, así como de aquellos en que el estado fuese parte.
CAMPECHE		
DURANGO	ART. 55. El Congreso tiene facultades para: XXXIV. Resolver sobre las controversias que se susciten entre los municipios y entre éstos y el Ejecutivo del estado.	ART. 97. Son facultades y obligaciones del Supremo Tribunal de Justicia: IX. Dirimir los conflictos que surjan entre los ayuntamientos y los poderes del estado.
HIDALGO	ART. 56. Son facultades del Congreso: XIII. Resolver los conflictos que se susciten entre dos o más municipios de la entidad, así como entre los Ayuntamientos y el Ejecutivo del estado.	ART. 99. Son facultades del Tribunal Superior de justicia: XI. Resolver los conflictos que surjan entre los ayuntamientos y la Legislatura.
TABASCO	ART. 36. Son facultades del Congreso: XX. Dirimir los conflictos políticos y de límites entre los Municipios y el Estado y de los Municipios entre sí.	ART. 61. Son facultades del Tribunal Superior de Justicia y funcionando en pleno, dirimir los conflictos de carácter jurídico que surjan entre los Municipios y cualesquiera de los otros dos Poderes del Estado y las demás que le confieren las leyes.
ZACATECAS	ART. 47. Son facultades de la Legislatura: XXXVIII. Dirimir los conflictos políticos entre el Ejecutivo y el Supremo Tribunal de Justicia, de los Municipios entre sí y con los otros Poderes Estatales. Los conflictos entre el Ejecutivo y los Municipios y los de éstos entre sí que sean de naturaleza jurídica se resolverán sumariamente por el Supremo Tribunal de Justicia.	ART. 74. Son facultades y obligaciones del Supremo Tribunal de Justicia: IV. Conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Municipios y entre éstos y el Estado, en los casos en que se ejerciten derechos no políticos.

FUENTE DE INFORMACION: CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS PUBLICADAS EN LOS SUPLEMENTOS NUMEROS 1 AL 31 DEL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION (16 DE JULIO A 27 DE AGOSTO DE 1986). ARCHIVO DE LA SECCION DE LEGISLACION DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNAM. DATOS CORROBORADOS CON EL CONTENIDO DE LOS APENDICES A, B Y C DE LA OBRA CITADA DEL DOCTOR MAXIMO GAMIZ PARRAL Y EN LOS DECRETOS DE REFORMAS Y ADICIONES A DICHAS CONSTITUCIONES LOCALIZABLES EN EL MENCIONADO ARCHIVO.

A la información contenida en los cuadros presentados, se realizan las siguientes observaciones:

De las cinco constituciones locales que otorgan potestad a la Legislatura para resolver los conflictos entre el Estado y el Municipio: tres lo hacen respecto del Ejecutivo y dos, en relación con los demás poderes estatales (ejecutivo y judicial). Esto en realidad es intrascendente pues el Estado, por medio del Poder judicial, tiene escasos nexos con la entidad municipal y más bien es mediante la Legislatura con la que se establecen mayores vínculos; por lo tanto, surge un estado de indefensión municipal en contra de la misma.

Por otra parte, las seis leyes fundamentales de los Estados que facultan únicamente al Tribunal Superior de Justicia para dirimir las controversias mencionadas, cuatro lo realizan en relación con los demás poderes del Estado y sólo dos restringen la procedencia de tal acción al Ejecutivo local, siendo inadecuado esto último pues, se reitera, es la Legislatura local el órgano por medio del cual la entidad federativa establece mayores enlaces con el Municipio y, por ende, es con la que pueden presentarse mayores situaciones de conflicto.

Finalmente, las cinco constituciones provinciales que facultan tanto a la Legislatura como al Tribunal Superior para conocer de las contiendas Estado-Municipio, contienen las más diversas hipótesis: las de Campeche, Tabasco y Zacatecas otorgan la competencia al Tribunal de Justicia sólo respecto de controversias políticas, dejando las de carácter jurídico a la

Legislatura, no determinándose la diferencia entre ambos tipos de conflictos. Además, mientras la Constitución del primer Estado lo hace sólo en relación con el Ejecutivo local, las dos últimas determinan que el Tribunal y la Legislatura conocerán de los conflictos entre el Municipio y los otros dos poderes.

Continuando con lo anterior, en Durango la Constitución otorga potestad a la Legislatura para resolver las controversias Municipio-Ejecutivo estatal y al Tribunal Superior le otorga la misma facultad en relación con los demás poderes del Estado, por lo que se crea una indeterminación sobre cuál de los dos poderes (Legislatura o Tribunal Superior) resolverá respecto del Ejecutivo.

Asimismo, en Hidalgo se bifurca la competencia, pues mientras la Legislatura dirime los conflictos Municipio-Ejecutivo, el órgano judicial local conoce de los que susciten entre el Municipio y la Legislatura.

Con lo expuesto, puede advertirse la situación anárquica del régimen local en la resolución de los conflictos entre la entidad federativa y el Municipio.

Por otra parte, es pertinente señalar desde ahora que la regulación de la conflictiva Estado local-Municipio es más bien la implantación de un sistema de defensa municipal puesto que, como se ha analizado en el capítulo II, el Municipio aparece en la legislación federal y local, como un ente subordinado a la entidad federativa aunque con un ámbito competencial propio que muchas veces es violentado normativamente y de facto por ésta e inclusive, por el Estado federal.

En otro orden de ideas y prosiguiendo con el régimen local sobre la conflictiva que se revisa, las leyes orgánicas municipales únicamente repiten lo preceptuado en las constituciones locales e incluso, en la mayoría de los casos, no contienen referencia alguna sobre el asunto. Así, por ejemplo, en la Ley Orgánica Municipal de Guanajuato, se dispone:

"ARTICULO 4.(...)

De las controversias que surjan entre los municipios y entre éstos y el Ejecutivo o el Poder Judicial resolverá el Congreso del Estado."¹

En cuanto a los procedimientos para la sustanciación de los conflictos que nos ocupan, es casi nula la regulación que las entidades federativas realizan en este sentido² y solamente en la Ley del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo, se establece:

CAPITULO XX

"Del Procedimiento a Seguir para Resolver los Conflictos a que se Refiere la Fracción XII del Artículo 56 de la Constitución.

ARTICULO 154. Planteado un conflicto de los previstos en la fracción XII del artículo 156 de la Constitución Política

1. Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato. En: Estudios Municipales No. 9. Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. México, marzo-abril de 1986; p. 139.

2. Para este aspecto, se consultaron las leyes orgánicas de los tribunales y de las legislaturas de los Estados que regulan las controversias que se revisan, contenidas en la publicación "Legislación Pública Estatal", editada por el IMSS, la cual consta de 31 tomos, impresos de noviembre de 1984 a marzo de 1987.

del Estado, debidamente fundado y apoyado, a juicio de la asamblea, el Congreso o la comisión permanente designará una comisión especial de tres diputados que se aboque (sic) al conocimiento y estudio del asunto, citando de inmediato a la parte supuestamente causante del conflicto, o algún representante suyo, debidamente acreditado, a una audiencia que se verificará dentro de los cinco días siguientes; si no comparece se le tendrá por inconforme con cualquier arreglo; y después de analizar las pruebas, la comisión, en un plazo de tres días, formulará su dictamen, resolviendo en definitiva el congreso o la permanente.

ARTICULO 155. Si la parte citada o su representante comparecen será oída por la comisión y admitidas las pruebas que en derecho sean procedentes señalándose día y hora para el desahogo de las que su naturaleza lo requieran.

ARTICULO 156. 10 días después de desahogadas todas las pruebas y oído el alegato de las partes la comisión rendirá su dictamen, resolviendo en definitiva el Congreso o la permanente, esta resolución, así como la que se dicte en el caso previsto por el artículo 154, serán incombatibles e inobjetables.

ARTICULO 157. En cualquiera de los casos previstos en los artículos anteriores, los miembros de la comisión podrán hacer uso de la palabra hasta en tres ocasiones, ya sea que hable uno sólo de sus miembros o los tres, para apoyar y sostener su dictamen, cuando éste sea objetado por algún legislador.

ARTICULO 158. Si el Congreso conoció de algún asunto de los que se mencionan en este capítulo, y entró en receso antes de ser resuelto, la comisión designada seguirá conociéndolo y tocará resolver a la permanente. Si fue la permanente la que inició, la legislatura nuevo período de sesiones seguirá actuando la comisión designada y corresponderá al congreso resolver (?). Si el conflicto fue planteado y la legislatura concluye su período constitucional se pasará el asunto junto con toda la documentación que integre el expediente respectivo, para que sea la nueva legislatura quien continúe el procedimiento y resuelva en definitiva."³

En resumen, las anteriores disposiciones establecen un procedimiento ordinario con una etapa conciliatoria previa, y

3. Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo. En: Legislación Pública Estatal. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Publicación del IMSS. México, 1984, 1a.ed.; p. 162.

se contemplan diversas situaciones que afectan el desarrollo normal del procedimiento originadas por la forma en que funciona el órgano legislativo, lo que corrobora la inconveniencia de que éste tenga facultades jurisdiccionales.

b) La interpretación de los artículos 103 y 105 constitucionales, en relación con la defensa municipal.

El máximo órgano judicial del Estado federal mexicano, desde el inicio de la vigencia de la carta del 17, dictó resoluciones acerca de la conflictiva Estado local-Municipio, al plantearsele por parte de este último, excitativa de jurisdicción en defensa de la permanencia de los integrantes de su órgano de representación o para proteger sus atribuciones. Ello, con fundamento en los artículos 103 -en relación con el 107- y 105 de la Ley Suprema, situación repetida en los años subsecuentes.

El artículo 103 de la Constitución Federal dispone que:

"Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneran o restrinjan la soberanía de los Estados;

III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal."

Por su parte, el artículo 107 en su parte inicial, señala:

"Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

- I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada;
II. (...)"

Con la sustentación legal transcrita y con base en la ley reglamentaria correspondiente, a finales de la primera década del siglo XX, algunos candidatos a puestos municipales de elección popular viendo frustradas sus pretensiones a ocupar un cargo público, demandaron ante los tribunales federales la nulidad de la calificación de las elecciones respectivas por parte del Congreso local alegando violación de garantías, pero si bien los ministros de la Corte en un principio aceptaron la procedencia de tales acciones otorgando la protección de la justicia federal a los quejosos, posteriormente variaron su criterio y ampararon solamente en los casos de evidente arbitrariedad de este órgano local, hasta que "... la Suprema Corte sostuvo básicamente su negativa a conocer de asuntos relacionados con conflictos electorales en los municipios. Puede decirse que con ello estableció una jurisprudencia firme en la materia, la cual aparece ya en el apéndice al tomo LXXVI del Semanario Judicial. (...)"⁴

Posteriormente, diversos ayuntamientos en ejercicio, o algunos de sus miembros en forma aislada, reclamaron su destitución por parte del gobernador y/o la Legislatura local, y los ministros de la Suprema Corte, en el amparo en revisión, resolvieron de distintas formas: otorgando en algunos

4. González Avelar, Miguel. La Suprema Corte y la Política. UNAM. México, 1979, 1a. ed.; p. 62.

casos la protección federal a los ayuntamientos o sus miembros, y negándola en otros.⁵

Ahora bien, en virtud de la interposición de amparos en defensa de lo que propiamente eran o se consideraban atribuciones municipales, la Suprema Corte de Justicia ha emitido distintas tesis, entre las que destacan:

"AYUNTAMIENTOS. Estas corporaciones no tienen garantías individuales sino derechos políticos y por la violación de éstos es improcedente el amparo.

Amparo administrativo, Tejeda Miguel, 25 de febrero de 1921. Unanimidad de votos."⁶

"MUNICIPIOS, LIBRE ADMINISTRACION DE LOS BIENES POR LOS. Es de estimarse inconstitucional el acto del Gobernador del Estado, por el cual se incauta de los arbitrios municipales, pues el constituyente ha querido que los Ayuntamientos, como expresión directa de la voluntad del pueblo, sean los administradores de sus intereses y constituyan la base de una organización política y administrativa de todo punto independiente; todo lo cual indica que no se le puede privar de su derecho para administrar los bienes municipales. Además, cualquiera ley en que se apoye un gobernante para sustituirse en las atribuciones administrativas de los Ayuntamientos, es enteramente anticonstitucional y no debe ser obedecida, por ser contraria al artículo 115 constitucional, que sienta las bases de la organización política de México, sobre los principios del respeto al Municipio libre y de la administración de sus bienes, sin intervención de ninguna otra autoridad. Por tanto, debe concederse el amparo contra el acto del Gobernador, por ser este violatorio de garantías, y asimismo, respecto a las autoridades ejecutoras, pues se trata de una ejecución inminente, que constituye una amenaza trascendental para las instituciones y para los derechos consagrados a favor de los municipios.

5. Para un cabal conocimiento de estas controversias, consúltese la obra recién citada del maestro Miguel González Avelar.

6. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Tomo VIII; p. 424.

Amparo administrativo en revisión 4600/39. Ayuntamiento de Alamo Temapache, Veracruz, 29 de Septiembre de 1939, mayoría de 4 votos."

No obstante la anterior tesis en la que se reafirma la autonomía municipal como merecedora de una protección jurisdiccional, pronto la Suprema Corte estableció la improcedencia del juicio de garantías en contra de los poderes de la entidad federativa y en apoyo a las atribuciones municipales, estableciendo los argumentos que en los años venideros serían esgrimidos por los juzgadores federales para desechar o sobreseer las demandas de amparo, en la tesis que sigue:

"AYUNTAMIENTOS, CUANDO PUEDEN PEDIR AMPARO (DIVISION TERRITORIAL). Los Ayuntamientos pueden en su vida y actividades, asumir exclusivamente dos caracteres y dos personalidades distintas: la personalidad como sujeto de derecho público y entidad soberana y abstracta y otra como sujeto de derecho privado. En el primer caso, no están capacitados para solicitar el amparo de la Justicia Federal, puesto que el juicio de garantías, de conformidad con el Art. 103 de la constitución federal y el Art. 10. de la Ley de Amparo, ha sido instituido para tutelar garantías individuales y las relaciones entre la Federación y los Estados, garantías que solamente se otorgan a las personas físicas o morales, sean privadas o públicas, pero siempre que éstas acudan en defensa de derechos privados o patrimoniales, frente a los abusos que pudiera cometer el poder público. Ahora bien, si un Ayuntamiento, al ocurrir en amparo, reclama un decreto que manda segregarse de su jurisdicción, determinadas colonias, para incorporarlas a diverso municipio, como ese acto afecta exclusivamente a la soberanía de los derechos políticos de la Institución Edilicia reclamante, como entidad de derecho público, y no como sujeto de derecho privado, es decir, como esos actos no afectan derechos patrimoniales del citado Ayuntamiento, si no derechos eminentemente políticos contra tales actos no puede acudir al juicio de garantías, y si lo

hace, deberá sobreseerse.

Ayuntamiento de Nogales, Veracruz, 7 de Septiembre de 1942, Unanimidad de 5 votos."⁸

En la actualidad, la tesis judicial prevaleciente, es la que se encuentra relacionada con la tesis jurisprudencial No. 148 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1917-1985, que a la letra dice:

"AYUNTAMIENTOS, CUANDO PUEDEN SOLICITAR AMPARO. El Artículo 9o. de la ley de amparo autoriza a las personas morales oficiales para promover el juicio de garantías en defensa de sus derechos privados, frente a los abusos del poder público, pero no capacita a las oficinas públicas o departamentos de estado para entablarlo con objeto de protegerse contra otros departamentos también de estado. Ahora bien, si un ayuntamiento no promueve el juicio de garantías con el carácter de entidad jurídica y en defensa de derechos privados, sino como entidad pública y para protegerse de un acto que lesiona derechos públicos, como es la orden para que sean incautados los arbitrios del municipio, debe sobreseerse en dicho amparo."⁹

Como se desprende de los criterios judiciales anteriores, el juicio de amparo ha sido desestimado como vía para la resolución de los conflictos Estado local-Municipio, pues éste ha sido creado para la defensa de los gobernados frente a los actos de autoridad que conculquen las garantías individuales y aunque el Municipio en el ejercicio de sus potestades públicas en algunos aspectos aparece supeditado a la

8. Semanario Judicial de la Federación. Quinta época. Tomo LXXIII; p. 5750.

9. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985, octava parte, jurisprudencia común al pleno y salas; pp. 242-3.

entidad federativa en la que territorialmente se ubica, esta situación jurídica no se asimila a la de un gobernado puesto que siendo éstos entes públicos, la relación establecida entre ambos incide en los intereses de la colectividad, por lo que es necesario que un órgano colegiado resuelva con un criterio amplio las controversias entre los mismos; además, la terminología y secuela procesal del juicio constitucional difícilmente se adaptaría a estos supuestos.

No obstante lo afirmado, todavía se alzan autorizadas voces que consideran al amparo como el medio idóneo para resolver las contiendas que se revisan, y así el Magistrado federal David Genaro Góngora Pimentel, asevera:

"Existe en el medio jurídico mexicano, la convicción arraigada, de que es necesario superar el estancamiento del juicio de amparo, pues la "técnica" del juicio no permite que las autoridades lo promuevan cuando actúan como tales. Debe permitirse que los Municipios tengan acceso al juicio constitucional en contra de actos legislativos o administrativos que afecten la Hacienda municipal y, en general, los bienes y los recursos de dominio público o de dominio privado de los municipios.

El juicio de amparo a través de la suspensión del acto reclamado, permite detener la ejecución o aplicación de actos administrativos o legislativos que pudieran lesionar gravemente el patrimonio de los ayuntamientos tal vez de manera irreparable, por eso es importante superar el estado actual de la teoría y jurisprudencia mexicanas, que impide aplicar, en sus términos el artículo 90. de la Ley de Amparo comentado."¹⁰

Al no existir jurisprudencia sobre el tema y fundamentándose en la ejecutoria de 1939 que ya se ha

10. Góngora Pimentel, Genaro David. Introducción al estudio del juicio de amparo. Porrúa. México, 1992, 4a. ed.; p. 289.

transcrito bajo el rubro "Municipios, libre administración de los bienes por los" así como en el artículo 9o. de la Ley de amparo¹¹, todavía en 1984 y 1989, diversos ayuntamientos promovieron el juicio de garantías en contra de los poderes de la entidad federativa confirmándose el criterio de improcedencia sostenido desde antaño por la Corte federal, aunque en éste último caso se estableció la procedencia de la controversia constitucional, en favor de los municipios, como revisaremos enseguida.

La controversia constitucional, conceptualizada como el medio para dirimir cuestiones competenciales entre los diversos entes de poder público -contenida en el artículo 105 de la Carta Magna¹²- fue considerada por los ayuntamientos, también desde los años siguientes al inicio de la vigencia de la Constitución de 1917, como una opción para la defensa de las atribuciones municipales, pero a diferencia de lo que ocurrió con el juicio de amparo, desde el primer caso planteado la

11. Este artículo señala: "Las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la ley que se reclamen afecte los intereses patrimoniales de aquéllas.

Las personas morales oficiales están exentas de prestar las garantías que en esta ley se exige a las partes."

12. Hasta antes de las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, tal artículo preceptuaba: "Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados; entre uno o más Estados y el Distrito Federal; entre los poderes de un mismo Estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquéllas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley."

Corte consideró improcedente esta vía para tales efectos y en 1919, en forma amplia, sustentó las siguientes tesis:

"MUNICIPIOS. No obstante la autonomía y libertad que les ha concedido la Nueva Constitución, no tienen todos los privilegios de un Poder independiente, dentro del Estado.

Id. Reconocerles el carácter de Poder Independiente, alteraría las doctrinas admitidas y sustentadas por todas las Constituciones que se han promulgado en el país.

Id. El reconocimiento del municipio libre, como base de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación, no implica, en ninguna forma, el que los municipios adquieran todos los derechos y prerrogativas de un Cuarto Poder."

"PODER PUBLICO. Cualquiera que sea su origen, examinado a la luz de los preceptos constitucionales, resulta que sólo dimana del pueblo en quien radica esencial y originalmente la soberanía nacional y que, para su ejercicio, se divide en tres ramificaciones, como funciones inherentes al cuerpo político, las que pueden expresarse en estas palabras: querer, hacer y juzgar.

Id., Id. Ha sido un principio fundamental para los hombres del Estado, el que el poder público, en las Repúblicas Representativas, se divida en tres poderes distintos e independientes y que son: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Id., Id. Es una de las manifestaciones activas de la Soberanía, en la potestad concedida por el pueblo a sus mandatarios, para ejercer ciertos derechos y facultades y, bajo tal aspecto, los Municipios tienen poder, gozan de alguna potestad, en el ejercicio de sus funciones.

Id., Id. Analizando el Poder como una de las divisiones de la potestad concedida por el pueblo a sus mandatarios, para ejercer ciertos derechos y facultades y, bajo tal aspecto, los municipios tienen poder, gozan de alguna potestad, en el ejercicio de sus funciones.

Id., Id. Analizando el poder como una de las divisiones de la potestad concedida por el pueblo, la ciencia y la legislación positiva, no admiten sino tres funciones de : querer, hacer y juzgar. que corresponden respectivamente, al legislativo, al ejecutivo y al judicial; sin que los municipios por más que se consideren comprendidos en algunas de las divisiones del poder, pueden abrogarse el título y

prerrogativas de cualquiera de las tres entidades, en que está dividido.

Id., Id. Aceptar la existencia de un poder municipal, con las mismas cualidades de independencia que las de los tres Poderes, en que está subdividido el Poder Público, es confundir la independencia de los municipios con facultades y funciones que están muy lejos de su competencia.

Controversia constitucional entre el Ayuntamiento de Teziutlán y la legislatura del Estado de Puebla. Ayuntamiento de Teziutlán, 29 de marzo de 1919, mayoría de 8 votos.¹³

En 1935, se vuelve a plantear la cuestión y la Suprema Corte reitera las consideraciones planteadas en el precedente anterior, en la forma siguiente:

"MUNICIPIOS. PERSONALIDAD DE LOS. Aún cuando la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, es el Municipio libre, conforme al artículo 115 de la Constitución Política del País, y aun cuando los mismos forman un organismo independiente del poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, y tienen, consiguientemente, personalidad jurídica para todos los afectos legales, ello no obstante, tales condiciones no atribuyen a los municipios el carácter de "poder político" a que se contrae el artículo 105 constitucional, para los efectos de dar competencia a la Suprema Corte, con motivo de las controversias que se susciten entre un ayuntamiento y los poderes del mismo Estado, por carecer los ayuntamientos de jurisdicción sobre todo el territorio del Estado, toda vez que aquella está limitada a una fracción del mismo y la extensión de jurisdicción es la que da indiscutiblemente a la Suprema Corte, competencia para intervenir en las aludidas controversias.

Controversia 2/35, suscitada entre el Ayuntamiento de la ciudad de Motul, Yucatán, y los poderes Legislativo y Ejecutivo del propio Estado, Carrillo Javier Arnaldo, 26 de agosto de 1935, unanimidad de 17 votos.¹⁴

13. Semanario Judicial de la Federación. Quinta época. Tomo IV; p. 729.

14. Semanario Judicial de la Federación. Quinta época. Cuarta parte. Tomo XLV, p. 3577.

Nuevamente, en abril de 1936 el más alto tribunal federal, amplía sus consideraciones para desestimar la controversia Constitucional como medio para resolver los conflictos entre el Estado local y el Municipio, mediante el siguiente precedente:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ENTRE LOS PODERES DE UN MISMO ESTADO. Al disponer el artículo 105 constitucional que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer las controversias que se susciten entre los Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos, presupone la existencia legal, indudable, sin discusión alguna, de esos Poderes, supuesto que el motivo o materia de la controversia, siempre debe ser la constitucionalidad de sus actos, y no es admisible la promoción de una controversia, por quien pretende poseer los atributos del Poder, sin que este halla sido reconocido legalmente, ya que la controversia no puede entablarse con un Poder presunto, sino con los poderes cuyo origen está fundado en las normas constitucionales y respecto de cuya legitimidad no existe asomo de duda por tanto, la Suprema Corte de Justicia no tiene competencia para resolver la controversia promovida por las personas que se dicen miembros de un ayuntamiento, contra la Legislatura de un Estado, que reconoció el triunfo de la planilla contraria a la formada por las citadas personas. Por otra parte, los ayuntamientos no tienen carácter de Poder, en el sentido en que esta palabra está usada por el Constituyente; pues aun cuando la base de la división territorial y de la división política y administrativa de los Estados, es el Municipio Libre, y aun cuando forman un organismo independiente del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, los ayuntamientos carecen de jurisdicción sobre todo el territorio de un Estado, y tal extensión de jurisdicción es la que indiscutiblemente da a la Suprema Corte de Justicia, competencia para intervenir en las aludidas controversias, los poderes a que se contrae el artículo 105 de la Constitución Federal, son exclusivamente el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, y los Municipios Libres solo forman la base de la división territorial y la organización democrática y política en que los aludidos Poderes descansan; y el reconocimiento del Municipio Libre, con derecho a ser administrado por un ayuntamiento de elección popular y a disponer libremente de su hacienda, no implica que adquiera todos los derechos y prerrogativas de un cuarto Poder, ya que de acuerdo con los artículos 49, 50, 80, 94 y 115 de la Constitución Federal, el Supremo poder la de Federación se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que se depositan en un Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, un Congreso General y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Controversia 2/36, Tremari Arturo y coagraviado, 6 de abril de 1936, unanimidad de 16 votos."¹⁵

Ante esta situación y previendo la improcedencia del juicio de garantías, el Síndico del Ayuntamiento de San Luis Potosí promovió, en 1990, una consulta a la Suprema Corte respecto del trámite que debería seguir una demanda en contra del Congreso y gobernador del mismo Estado y, en sesión del 7 de agosto del mismo año, el pleno del mencionado órgano judicial, por mayoría de votos, resolvió:

"UNICO. SE DESECHA DE PLANO LA DEMANDA A QUE ESTE FALLO SE REFIERE. NOTIFIQUESE."¹⁶

Con esto, la Suprema Corte no se consideraba competente para conocer del conflicto planteado reafirmandose la improcedencia de la controversia constitucional en este supuesto.

En forma similar se resolvió otra consulta en sesión plenaria del 8 de mayo de 1991 en el expediente 2/84.

No obstante lo anterior, al resolverse el amparo en revisión 4521/90 el pleno de la Corte, aunque reiteró la ineficacia del juicio constitucional para dirimir controversias

15. Semanario Judicial de la Federación. Quinta época. Tomo XLVIII, p. 349.

16. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sesión del pleno del 7 de agosto de 1990. Expediente Varios, número 36/90. Magistrado Ponente: Carlos de Silva Nava.

entre el Estado y el Municipio afirmó, a iniciativa del Ministro Mariano Azuela Gutiérrez, que el Municipio puede promover controversia constitucional en defensa de sus prerrogativas. Dada la importancia de esta resolución, a continuación se comentará su contenido.

El proceso inicial que dio origen a la sentencia que se menciona, lo constituyó el juicio de amparo 2190/89 promovido por el Ayuntamiento de Mexicali ante el juez segundo de distrito, en contra de la Legislatura, gobernador y secretarios de gobierno y finanzas, todos del Estado de Baja California, por considerarse inconstitucional la expedición, aprobación, promulgación y publicación de un decreto que redujo el porcentaje correspondiente al Municipio, de las percepciones estatales provenientes del Fondo General de Participaciones y el Fondo Financiero Complementado de Participaciones. Esto porque un decreto anterior que no llegó a entrar en vigor había aumentado a un 35% dicho porcentaje hasta quedar vigente el 20% señalado por las leyes de coordinación fiscal, federal y estatal.

El mencionado amparo fue sobreseido porque, según el juez federal, el Municipio reclamó los actos en su carácter de "... Entidad Soberana, es decir, como una Persona Moral de derecho público para protegerse de un acto que lesiona derechos públicos, lo cual hace improcedente la acción constitucional intentada si se toma en consideración, como se precisó anteriormente, que el juicio de amparo es una defensa exclusiva de los particulares en contra de los abusos de poder de la

autoridad. (...)"¹⁷

La representación municipal, interpuso amparo en revisión ante la Suprema Corte argumentando que el Municipio no es una entidad soberana ya que -adujo- tal concepto sólo es aplicable a los poderes federales y estatales; además, señaló la imposibilidad del ente edilicio para promover la controversia constitucional citando las tesis judiciales correspondientes, mismas que se han transcrito en líneas arriba con los rubros "Municipios" y "Municipios. Personalidad de los". Asimismo argumenta que el artículo 9o. de la Ley de amparo no distingue qué clase de patrimonio debe tutelarse a través del juicio de garantías, por lo que, señala la recurrente:

"(...) Qué absurdo que al Municipio se le niegue la posibilidad de una defensa constitucional que atenta contra su patrimonio, mediante la acción constitucional de amparo, cuando un poder soberano, como lo es un acto del Poder Legislativo expide, aprueba y promulga una Ley que afecta su estructura patrimonial, pretextando que el Municipio carece del derecho de esa acción constitucional de amparo porque es una Entidad soberana, pero por otra parte también le niega al municipio la posibilidad de solucionar sus controversias con los Poderes Soberanos conforme a lo establecido por el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precisamente con la consideración de que el municipio no es un poder y por ende entidad soberana, lo que verdaderamente es paradójico, ya que el municipio es entidad soberana o no es entidad soberana, o francamente hay que decirlo en forma lisa o llana, en este País el municipio libre no tiene ningún medio de defensa constitucional contra los actos que arbitrariamente los Estados ejecuten violentando el Estado o derecho mexicano y específicamente las normas de protección que como garantías públicas establece la Constitución a favor del Municipio.(...)"¹⁸ -El subrayado es nuestro-.

17. Ejecutoria del Amparo en Revisión 4521/90, promovido por el H. Ayuntamiento de Mexicali VS. el Juez 2o. de Distrito de Baja California. 7 de Noviembre de 1991. Ministro Ponente: Mariano Azuela Gutiérrez. Secretaria: Lourdes Ferrer McGregor.

18. Ibid.; p. 21.

Por otra parte, continúa la recurrente arguyendo, en este supuesto el Estado ejerce un acto de soberanía sobre el Municipio estableciéndose una relación de supra a subordinación entre ambas entidades y por tanto, concluye, es procedente que se otorgue el amparo para proteger los derechos subjetivos públicos del Municipio; por último, cita una tesis para corroborar esta afirmación, la cual también se ha transcrito con el rubro "Municipio. Libre administración de los bienes por los".

Finalmente, la Corte federal resuelve confirmando la sentencia recurrida pero, como ya se anotó, previamente declara que el Municipio está legitimado para promover la controversia constitucional en defensa de sus intereses cuando éstos sean afectados por los órganos de la entidad federativa correspondiente. Los razonamientos que sustentan tal declaración se resumen en la tesis que aparece en la ejecutoria en estudio -extrañamente no localizada en las publicaciones mensuales del Semanario Judicial de la Federación, ni en su gaceta- que a la letra dice:

"MUNICIPIO. PUEDE PROMOVER CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. El análisis histórico de nuestra evolución política y jurídica, que llevó a la reforma del artículo 115 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, permite concluir que a partir de la misma el Municipio constituye un poder, aunque desde luego con características diversas a las de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En efecto, tal reforma otorgó autonomía financiera a los municipios a fin de lograr un desarrollo integral y un avance democrático más significativo como respuesta a dicha evolución y a partir de ella las tres funciones en que se divide el ejercicio de la soberanía que dimana del pueblo, a saber, la ejecutiva, legislativa y judicial, se realizan a tres niveles de gobierno: federal,

estatal y municipal. El Municipio tiene en la actualidad facultades para administrar libremente su hacienda, para emitir normas de carácter general, obligatorio y coactivo en relación con la comunidad que integra su jurisdicción, es decir, para ejercer funciones ejecutivas, legislativas y también judiciales, a través de la justicia municipal, de lo que deriva que ejerce facultad de gobierno y de imperio y que, por ende, constituye un poder. Por consiguiente, al establecer el artículo 105 de la Carta Magna que la Suprema Corte de Justicia conocerá de las controversias que se susciten, entre otros casos, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, permite el acceso del Municipio a la controversia constitucional para defender sus intereses, cuando éstos sean afectados por los órganos de la entidad federativa respectiva, pues una interpretación contraria, es decir, que las controversias entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos sólo puede verificarse entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, sin considerar que dentro de cada entidad federativa existe otro nivel de poder que es el municipal, originaría limitantes de la actuación municipal dentro del contexto municipal actual, haciendo nugatorio el espíritu de la reforma al artículo 115, pues al depender el municipio de la legislatura local, esta podría apartarse de todas las prerrogativas que dicho numeral establece en favor de la entidad y al no tener acceso jurisdiccional a la controversia constitucional para defender sus prerrogativas, resultaría ineficaz la reforma, dejándose en estado de indefensión al Municipio."¹⁹

Acerca del contenido de la tesis anterior, realizamos las siguientes consideraciones críticas:

Es cierto que el Municipio constituye un poder, pero esto no es consecuencia directa de las reformas de 1983 al artículo 115, pues aunque éstas precisaron los ingresos fiscales, los servicios públicos municipales y la facultad reglamentaria de dicho ente corporativo, sin embargo, desde su instauración en nuestro país, y más recientemente, en diversos artículos de la Constitución de 1917 se le reconoció al ente municipal -implícitamente- tal carácter porque, como se explicó al

19. *Ibid.*; p. II.

final del segundo capítulo, impone sus decisiones a los particulares (ejerce facultades de gobierno e imperium como se anota en la tesis anterior). Sin embargo, no puede dársele el calificativo de poder del Estado local porque, ampliando lo anotado a final del capítulo indicado, la teoría clásica de la división de poderes sobre la que se sustentan la estructura constitucional mexicana, únicamente establece tres poderes para el equilibrio en el ejercicio de las funciones estatales: el ejecutivo, el legislativo y el judicial; asimismo, el sistema federal que nos rige establece dos ámbitos competenciales preeminentes que son el federal y el estatal, y si bien se incluye al Municipio como otro nivel de gobierno (por lo que en su momento calificamos al sistema como federal-municipal) esto se realiza situándolo en la órbita de acción de los Estados miembros, pero eso sí, con ciertas actividades exclusivas. Este control de los municipios

se explica por la necesidad de mantener la unidad interna en dichos Estados y, en consecuencia, preservar la cohesión del Estado federal. Concomitantemente, el referirse al Municipio como un nivel de gobierno de la idea de un ámbito competencial distinto al estatal y esto es así porque el poder público municipal se ejerce sobre un espacio territorial menor y, por consiguiente, sus atribuciones versan sobre aspectos distintos a los del Estado.

Por otra parte, en el capítulo II de esta obra, ha quedado demostrado que los municipios no ejercen funciones judiciales -contra lo que sostiene la tesis- pues éstas son

parte de la competencia de las entidades federativas y el Estado federal. Aun los llamados alcaldes judiciales existentes en el Estado de Oaxaca (ya desaparecidos en Nuevo León) sólo realizan actividades de auxilio a los juzgadores estatales.

Continuando con la crítica a las ideas esbozadas por el pleno de la Suprema Corte en la multicitada ejecutoria, es preciso recordar que la propia Constitución Federal señala en su artículo 124 que las facultades que no están expresamente concedidas a la Federación se entienden reservadas a los Estados miembros, por lo que -atendiendo al adverbio expresamente- no es posible hacer una interpretación extensiva al artículo 105 del mismo ordenamiento, como lo realiza la Corte federal en esta resolución pues de lo contrario, por analogía, habría que hacer lo mismo con el artículo 76, fracción VI de la referida Ley Fundamental que otorga facultades al Senado para resolver conflictos de naturaleza política entre los poderes de un Estado, lo cual sería absurdo ya que éste es un órgano de representación política exclusivo de las entidades federativas y de la Federación. Además, como se revisó en la parte histórica del presente trabajo, el Constituyente de 1917 discutió el problema de la conflictiva Estado-municipios, pero olvidó su regulación.

Por si lo anterior no fuera suficiente para probar la actual incompetencia de la Suprema Corte para resolver los conflictos en estudio, cabe recordar que la mayoría de las

entidades federativas norman la situación, cuestión que es ignorada en la tesis que se revisa.

En otro orden de ideas, es preciso agregar que la ejecutoria 4521/90 -que, se reitera, no se encontró publicada en el Semanario Judicial de la Federación ni en la gaceta del mismo- no sirve como precedente para integrar jurisprudencia pues fue aprobada por mayoría de nueve votos en contra de seis, por lo tanto, no es ni puede llegar a ser una resolución obligatoria para los tribunales federales y locales.

Por todo lo anterior, disentimos de la opinión que sobre el tema vierte la Licenciada Beatriz Chapoy Bonifaz quien, después de analizar la sentencia que se comenta, determina:

"Sesenta y seis años después de que Jara, Machorro Narváez, Medina y Méndez pugnaron por darle al municipio la protección de la Suprema Corte, su ideal se hace realidad."²⁰

Y consideramos que si bien es loable la intervención de algunos ministros de la Suprema Corte para pretender otorgar un medio de defensa al Municipio contra la entidad federativa en salvaguarda de sus atribuciones, consideramos que ésta no es la forma idónea para alcanzar tal objetivo.

c) Razones para regular la defensa jurídica-constitucional del Municipio.

En todo Estado de Derecho la observancia de la norma debe

20. Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. "El Municipio como Poder Político". Véase: Boletín Mexicano de Derecho Comparado, No. 78. UNAM. México, Sept.-dic. de 1993; p. 884.

ser garantizada mediante los mecanismos adecuados para preservar el orden social. Esto es aplicable tanto a las disposiciones que rigen las relaciones entre particulares como las que delimitan la actuación de las diversas entidades que ejercen el poder público.

En México, la Ley Fundamental -como ya se ha revisado- en su parte orgánica precisa la competencia de cada nivel de gobierno y declara que las controversias entre la Federación y las entidades federativas serán resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 105) pero, existe una lamentable omisión en lo referente a los conflictos entre la entidad federativa y el Municipio, a pesar de haberse debatido este punto por los congresistas de Querétaro. Esta situación de indefensión del ente municipal, como se acaba de examinar, se ha pretendido subsanar por el máximo tribunal federal a través de una interpretación extensiva del artículo 105 de la Carta Magna, conceptualizando al Municipio como uno de los poderes de los Estados, pero tal pretensión es artificiosa como también ha quedado demostrado.

Por otra parte, además del estado de incertidumbre jurídica de la defensa municipal en el régimen local y federal, que se ha expuesto ampliamente y que constituye la causa formal que impele a la instauración de un procedimiento homogéneo para resolver las controversias Estado-Municipio, es preciso penetrar a la esencia de la cuestión, dilucidando la interrogante: ¿Por qué la entidad municipal es merecedora de una protección jurídica?

Existen múltiples respuestas a lo anterior y para clarificar tal exposición establecemos los apartados siguientes: razones políticas, razones económicas y razones sociológicas.

Razones políticas.

El Municipio es la primer forma de organización del poder público, es donde los ciudadanos manifiestan con inmediatez sus aspiraciones de participación en la vida colectiva y, por consiguiente, prestan mayor interés a los asuntos que atañen a este nivel de gobierno.

El ente municipal sirve para representar y defender los intereses de una comunidad específica, asimismo, es el sustento para lograr la satisfacción de las necesidades más elementales; por tanto, el Ayuntamiento como órgano de representación municipal debe integrarse con personas vinculadas a la localidad.

El Municipio, al coexistir con otros entes de poder público - Federación y entidades federativas-, incide sobre una misma población y en ocasiones desarrolla actividades coordinadas con éstos, pero algunas veces entra en conflicto y por tener menores recursos queda en una situación desfavorable e inclusive, como se revisó anteriormente, al estar sujeto a la legislación federal y estatal se menoscaban sus prerrogativas constitucionales en forma descarada; y todavía más, al tener mayor cúmulo de recursos a su alcance, el gobernador de la entidad federativa correspondiente impone arbitrariamente sus

decisiones sobre los municipios contra la voluntad de los cabildos, situación evidenciada por un distinguido politólogo quien, al comentar acontecimientos de la década de los 80's, apunta:

"(...) El Estado sólo se decidió a enfrentar el problema político del municipio cuando los conflictos se presentaron reiteradamente.

.....
 El hecho de que dos ayuntamientos de signos políticos diferentes: Juchitán y San Luis Potosí, se empeñaron en reivindicar los elementos que definen al municipio en su esencia más política y de clara autodeterminación, y los hostigamientos de parte de la administración estatal que reproducen el esquema centralizador -con todas sus desventajas más que con sus virtudes-, llevaron al desconocimiento del primero y a una lucha civil para lograr hacer uso autónomo de las participaciones federales en el otro."²¹

Lo anotado al final también ilustra sobre los efectos de la inexistencia de una vía pacífica para dirigir las diferencias entre Estado y Municipio, pues al violentarse la paz social se desgasta el sistema político y se ocasionan pérdidas en diversos ámbitos.

Razones económicas.

El papel de la corporación edilicia en el ámbito económico es de gran trascendencia, pues permite lograr una mejor distribución de la riqueza y la satisfacción de las necesidades colectivas locales mediante la prestación de

21. Martínez Assad, Carlos. "El Municipio en el Sistema Político Mexicano". Véase: Cuaderno del Instituto de Investigaciones Jurídicas: La Reforma Municipal Mexicana... Op. Cit.; pp. 537-8.

diversos servicios públicos. En relación con este aspecto, el autor francés Jean de Savigny, acertadamente anota:

"(...) El estado es un organismo anónimo, pesado, lejano, lento para moverse; únicamente el municipio, en contacto directo con el ciudadano, detecta correctamente las nuevas necesidades y puede responder a ellas inmediatamente;...

.....
 En definitiva, los municipios tienen una responsabilidad financiera considerable. Ciertamente la insuficiencia de sus recursos, totalmente desproporcionados en relación a sus cargas, constituye uno de los más graves factores de tensión que se hayan registrado actualmente. (...)"²²

Se agrega a lo anterior el papel que el Municipio desempeña como promotor de las actividades económicas locales y del mejoramiento de la infraestructura comunitaria.

Razones sociológicas.

Sin negar las diferencias existentes entre los municipios de México, se puede aseverar que en éstos gran parte de la población muestra arraigo por el lugar en que habita y, como consecuencia, solidaridad en la resolución de los problemas que surgen en su comunidad. Por lo tanto, el Municipio es fuente de sentimientos de unidad local que se manifiesta mediante acciones colectivas.

Por otra parte, mediante la entidad municipal se cumplen fines sociales específicos: se orienta a la familia y a la

22. Savigny, Jean de. ¿El Estado contra los Municipios? Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1978, 1a. ed.; pp. 73-4.

juventud, se mantiene el orden público comunitario, se vela por la seguridad ciudadana, se promueve la cultura y los deportes, se auspicia la formación de asociaciones de todo tipo, entre otros.

Como corolario de lo expuesto en este inciso, se puede afirmar que el Municipio debe ser garantizado en el ejercicio de todas sus prerrogativas por que -además de que desde su surgimiento en México así se realizó (véase la parte histórica)-, es una instancia de participación cívica, de desarrollo colectivo y de convivencia ciudadana irremplazable.

d) Propuesta de régimen de defensa municipal.

Es opinión unánime de los autores que han estudiado al Municipio que éste debe ser protegido contra los actos violatorios de sus atribuciones como entidad pública; así, desde 1947, el Licenciado González de la Garza, aseveró :

"Y así como el Estado, mediante su actividad de control y supervisión, se asegura de que el Municipio no rebase sus esferas de acción, tanto la propia como la delegada, es necesario para que la autarquía municipal sea una feliz realidad, que el Municipio cuente con los recursos legales indispensables para impedir una intromisión indebida del Estado en su propia competencia, un abuso de poder del propio Estado. (...)

Sólo mediante una eficaz y adecuado sistema jurídico de protección a la autonomía y a la libertad del Municipio podrá éste desenvolverse libremente y podrá ser cierta su autarquía. En otro caso será una pura ficción, cuando no una intencionada falsificación."²³

²³. González de la Garza, Sergio Francisco...; Op. Cit.; pp. 88-9.

Sobre el mismo punto, más recientemente, el jurista Luis Carballo, afirma:

"La Constitución omite regular un medio jurisdiccional para dirimir las diversas controversias entre los municipios, por una parte, y la Federación, por la otra.

Muy posiblemente esto obedezca a la circunstancia de que en la configuración de nuestra organización política, el papel fundamental corresponde a la federación y a los estados."²⁴

No obstante que se afirma y se nota la necesidad planteada, pocos autores se han preocupado por plantear una solución al estado de indefensión del Municipio pues, habiéndose realizado una minuciosa búsqueda en la literatura jurídica nacional -y aun en algunas obras de Derecho comparado publicadas en español- sólo se encontraron: la propuesta del Licenciado Arturo F. Zaldívar, la iniciativa que en 1982 propuso el Partido Acción Nacional ante la Cámara de Diputados, y la sugerencia del Licenciado Santiago Oñate Laborde. Comentaremos éstas antes de exponer nuestra propuesta.

El jurista Arturo F. Zaldívar, apunta:

"..., Se hace imperiosa la necesidad de reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de que se faculte a la Suprema Corte de Justicia para que, en términos del artículo 105, resuelva las controversias que se susciten entre Estados y Municipios. En virtud de ser el

24. Carballo Balvanera, Luis. "El Control Constitucional de la Potestad Fiscal. Posibilidad de una Jurisdicción Constitucional de los Municipios". Estudios Municipales No.1. Enero-febrero de 1985. Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación; p.50.

máximo intérprete de la Constitución, por su imparcialidad e independencia.

En nuestro concepto, no sería conveniente otorgar esta facultad a los Tribunales Superiores de los Estados, como hacen algunas constituciones locales, puesto que, en caso de resolver los conflictos, estarían, por razones obvias, inclinadas a favorecer los poderes estatales."²⁵

La solución que en este caso se propone, y que es la adoptada por el pleno de la Suprema Corte en la ya revisada ejecutoria 4521/90, es incompleta pues no considera los conflictos que se suscitan entre ambas entidades, diferentes a los competenciales. De igual manera, no toma en consideración la naturaleza del sistema federal en cuanto a que implica una descentralización del poder público, pues con tal sugerencia se centraliza facultades suponiendo una total imparcialidad del máximo órgano judicial del país.

Asimismo, olvida que la propia Constitución Federal vincula la actividad municipal al control de la entidad federativa, por lo que, en principio, las cuestiones municipales son parte del régimen local, y si bien -como reiteradamente se ha sostenido en este trabajo- el ente edilicio posee facultades propias otorgadas por la Ley Fundamental que deben ser protegidas, precisamente, por el órgano que tutela la observancia de la misma, consideramos que esto debe ser mediante un régimen como el que se propone más

25. Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo F. "El Municipio en Estado de indefensión". En: Lex: órgano de difusión y análisis. Año 3, No. 14. México, D.F., 15 de septiembre de 1988; p. 52.

adelante.

Por lo que respecta a la iniciativa de adición al artículo 115 constitucional que la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional presentó ante el pleno de la Cámara de Diputados, en su parte conducente, establecía:

"Los ayuntamientos tienen el derecho de recurrir al juicio constitucional para proteger su patrimonio y personalidad y asimismo el ejercicio de sus atribuciones y la ejecución de sus tareas frente a cualquier acto de autoridad que afecte o tratase de afectar a su buen gobierno y de disminuir o suprimir su calidad de primera autoridad del municipio, ..."26

La anterior iniciativa -que ni siquiera fue admitida para discusión- nos parece inadecuada para la resolución de los conflictos entre poderes públicos por los argumentos expresados en la segunda parte de este capítulo y que se resumen en que el amparo es un proceso para tutelar garantías individuales y no para resolver situaciones generales. Lo aceptable de su contenido es la amplitud con que prevé las diferentes posibilidades de afectación a la corporación municipal.

La última propuesta que se localizó es la que en términos amplios realiza el licenciado Santiago Oñate Laborde quien por principio de cuentas, comenta:

26. "La discusión del proyecto de Decreto a las Reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos". En: Estudios Municipales No. 4... Op. Cit.; p. 136.

"..., salvo el caso en el que el estado o el municipio se apartasen de las bases que establece el artículo 115 y que por lo mismo sería un problema de interpretación y aplicación de la Constitución Federal, siendo por consiguiente competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación los problemas de competencia entre un estado y sus municipios pertenecen exclusivamente al ámbito local y no tienen que intervenir órganos federales para su solución, lo cual iría en contravención de la fracción I del artículo 115 estipula que no habrá ninguna autoridad intermedia entre las del municipio y del estado."²⁷

El señalamiento anterior es similar a las ideas del jurista Arturo Zaldívar por lo que los comentarios hechos a éstas deben considerarse en este caso. Asimismo, el Licenciado Oñate Laborde olvida relacionar este comentario con las propuestas que hace más adelante y que se expondrán enseguida.

La primera solución al problema de la resolución de conflictos entre la entidad federativa y el Municipio que en el ámbito provincial propone el citado jurista consiste en:

"...la creación de un tribunal constitucional a nivel local. A continuación se aducen las razones para tal propuesta:
a.1) Se sugiere la instauración de un tribunal constitucional por las siguientes razones:

a.1.1) Aquellas constituciones que dan facultades al pleno del Tribunal Superior para dirimir conflictos entre los municipios y los poderes Legislativo y Ejecutivo estatales establecen que un órgano encargado del control de la constitucionalidad debe vigilar que todos los poderes, incluido el Judicial, actúen dentro de su esfera de competencia. Y de acuerdo al principio de que nadie puede ser a la vez juez y parte, se requiere de un órgano distinto del judicial que pueda conocer de controversias entre el Poder Judicial y alguno de los otros dos poderes, o entre aquél y el municipio."²⁸

27. Oñate Laborde, Alfonso. "El Nuevo Municipio y el Estado de Derecho". Véase: Estudios Municipales No. 5. Septiembre-octubre de 1985. Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. México; p.51.

28. Ibid.; p.52.

Aunque deontológicamente la anterior propuesta es la correcta y encuentra apoyo en las ideas del gran jurista vienés Hans Kelsen -expuestas en el inciso a) del capítulo segundo de esta obra- sin embargo, contraría lo preceptuado en las constitucionales federal y locales, ya que éstas determinan la existencia de sólo tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) y, por ende, proscriben la existencia de un poder que se erija sobre éstos.

La segunda solución que propone el mencionado jurista, señala que:

"...podría encomendarse el control de la constitucionalidad a una sala especializada del Tribunal Superior de Justicia del Estado, ..."

Pero enseguida agrega:

"Uno de los inconvenientes de esta solución sería que el órgano encargado del control de la constitucionalidad estaría al mismo nivel jerárquico que las demás salas y por debajo de pleno Tribunal Superior."²⁹

Con esta última observación el Licenciado Oñate Laborde, precisa la inviabilidad de su segunda alternativa de solución al problema en estudio.

Finalmente, este jurista sugiere:

"En caso de no ser posible la instrumentación de ninguna de las dos alternativas anteriores, podría considerarse como una tercera opción el encargar el control de la

29. *Ibid.*; p.52.

constitucionalidad al pleno del Tribunal Superior de Justicia, siguiendo las líneas apuntadas por algunas constituciones locales y reglamentando debidamente el procedimiento del juicio constitucional."³⁰

Este es el sistema que nos parece adecuado puesto que además de respetar lo preceptuado en algunas constituciones locales, fortalece al federalismo debido a que permite que los problemas locales se resuelvan en donde se originaron. Asimismo, otorga respetabilidad al máximo órgano judicial de las entidades federativas presumiendo que éstos dictarán resoluciones vinculadas al derecho.

Pero con lo anterior no se previene la posible contravención que los poderes de la entidad federativa y el Estado federal realizaren a los preceptos de la Ley Fundamental -y demás ordenamientos federales- en detrimento de la corporación municipal.

Por lo tanto, conjugando los estudios realizados en este trabajo, nuestra propuesta de régimen de defensa de las atribuciones públicas municipales consiste en una adición al artículo 115 de la Norma Suprema, en los términos siguientes:

LAS CONTROVERSIAS QUE SURJAN ENTRE LA ENTIDAD FEDERATIVA Y EL MUNICIPIO SERAN RESUELTAS, MEDIANTE JUICIO SUMARIO, POR EL PLENO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA CORRESPONDIENTE, SALVO LOS CASOS EN QUE SE PLANTEEN CUESTIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, CUYA DECISION CORRESPONDE EN UNICA INSTANCIA AL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.

ASIMISMO, CORRESPONDE AL PLENO DE LA CORTE DIRIMIR LOS CONFLICTOS ENTRE EL ESTADO FEDERAL Y EL MUNICIPIO.

30. *Ibid.*; p. 53

La explicación de la propuesta señalada, recapitulando lo afirmado en esta investigación, es:

Se respeta la autonomía local al mismo tiempo que se tutela la observancia del Código Supremo, atendiendo a la naturaleza del Estado federal.

Se previene la resolución de todo tipo de conflictos entre los otros niveles de gobierno y el Municipio por lo que no sólo se protege sus prerrogativas sino que además soluciona íntegramente el problema. Con ello también, en forma indirecta, se protege al ente edilicio ya que al contar con un medio jurisdiccional para impugnar sus actos se evitará la búsqueda de medidas directas para controlarlo.

Se determina que el proceso ante el tribunal local sea un juicio sumario para inducir a la rápida solución de los litigios.

Se establece al Municipio como un auténtico nivel de gobierno al instituirse su protección aún contra el Estado federal.

Sobre esta último punto, es necesario ampliar la explicación: aunque en el sistema federal se sitúa al Municipio en la órbita de acción de los Estados miembros, se ha evidenciado que éste mantiene relaciones con la Federación en virtud de las actividades administrativas que se ejercen en forma coordinada, asimismo el Congreso federal expide leyes sobre materias compartidas por ambas entidades por lo que es notorio que puedan entrar en conflicto de algunos supuestos, sobre todo , en los asuntos fiscal, de asentamientos humanos y

de servicios públicos; inclusive, en los casos de relaciones de cooperación o auxilio.

Por otra parte, se advierte que el establecimiento constitucional de esta normatividad conflictual es sólo el primer paso para el fortalecimiento municipal por lo que sería conveniente para el logro de este fin, la precisión y ampliación de la competencia del ente edilicio así como el aumento de sus fuentes de ingreso, aunque no en detrimento de las entidades federativas, como ha ocurrido hasta ahora.

Con esto, se ha llegado al final del presente trabajo y queremos terminar apuntando que mientras no se otorgue una defensa jurídica-constitucional al poder municipal, su autonomía será un mero formulismo o una buena intención o -en palabras de la Licenciada Teresita Rendón- otra muestra más del régimen de "simulación jurídica" que se vive en México.

e) La reforma al artículo 105 constitucional de diciembre de 1994. Comentarios y crítica.

A iniciativa del titular del Poder ejecutivo federal se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Estas modificaciones, rápidamente aprobadas por el Constituyente permanente, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994. Así, el artículo 105 de la Ley Fundamental es objeto de una importante innovación pues ahora cuenta con tres fracciones. La primer parte que es la que interesa para efectos del presente estudio, determina:

"Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b) La Federación y un municipio;**
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o; en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
- d) Un Estado y otro;
- e) Un Estado y el Distrito Federal;
- f) El Distrito Federal y un municipio;**
- g) Dos municipios de diversos Estados;**
- h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;**
- j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;**
- k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en controversia.

II. (...) " -Las letras negritas son nuestras-.

En relación con la anterior fracción el artículo octavo transitorio del decreto de reformas, prescribe: "Las reformas al artículo 105, entrarán en vigor en la misma fecha en que entre en vigor la ley reglamentaria correspondiente." Y hasta la fecha en que se actualizó el presente trabajo tal ley reglamentaria no se había publicado.

Por principio de cuentas es necesario dejar claro que la previsión de los conflictos en los que el Municipio es parte,

es novedosa y constituye uno de los pocos aciertos de las recientes modificaciones a la Constitución Federal y además, sin falsa modestia, se puede afirmar que corrobora gran parte de las ideas que se exponen en este trabajo. En efecto, tales modificaciones al artículo 105 fueron realizadas cuando este trabajo se encontraba en revisión en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo por lo que posteriormente fue necesario agregar el presente inciso para actualizarlo e, inclusive, se consideró indispensable cambiar el título original: "La necesidad de regular la defensa jurídica-constitucional del Municipio mexicano...", suprimiéndose la frase "La necesidad de regular" puesto que ahora ya se legisló sobre el asunto aunque en forma incompleta como se demuestra más adelante.

A continuación se analizarán cada uno de los supuestos que regulan la conflictiva entre el Municipio y los otros entes de poder público.

El inciso b) de la fracción I es claro al determinar que la Suprema Corte resolverá las controversias constitucionales entre la Federación y el Municipio. Esto es necesario máxime que dentro de las multicitadas reformas de diciembre se establece la próxima publicación de una ley de seguridad pública que, sin duda alguna, suscitará problemas de interpretación y en consecuencia, conflictos competenciales.

El sexto inciso de la fracción y artículo en estudio, señala como materia competencial de la Corte federal, la conflictiva Distrito Federal-Municipio, otorgando con ello a

éste último un rango de verdadero nivel de gobierno puesto que le permite intervenir directamente como parte de una controversia, sin la tutela del Estado local.

El inciso g) dispone la resolución de las diferencias entre dos municipios de diversos Estados por parte del máximo órgano judicial del país. Con esto se ratifica al Municipio como nivel de gobierno.

El antepenúltimo inciso de la fracción I del artículo 105 es el de mayor trascendencia pues se aplicará con mayor frecuencia ya que preceptúa la solución de las disputas entre un Estado y uno de sus municipios sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

El inciso que sigue, prevé una situación similar al anterior en relación a un Estado y un Municipio de otro Estado, lo que reafirma el carácter autónomo del poder municipal.

A pesar de lo antes afirmado, todavía se advierte el criterio centralista del legislador al establecer en el penúltimo párrafo de la fracción en estudio que sólo la impugnación que realice la Federación a las disposiciones generales de los Estados y municipios puede producir la invalidación de las mismas y no en forma inversa como también debiera ocurrir. También, únicamente la refutación que realice la entidad federativa a una disposición general del Municipio puede producir la nulidad de dicha disposición, pero no a la inversa.

Respecto del último párrafo se puede afirmar que su contenido es claro y, a nuestro juicio, acertado.

No obstante la amplitud de las reformas al artículo 105 sobre la resolución de los conflictos que se estudian, consideramos que éstas han dejado incompleta la solución de las disputas entre el Municipio y las otras entidades públicas pues las hipótesis legales que se han comentado sólo se refieren a controversias constitucionales y quedan entonces sin previsión las controversias no constitucionales, y suponiendo que la intervención que las constituciones provinciales dan a algunos de los órganos locales para resolver las contiendas entidad federativa-Municipio sirvan para este último tipo de conflictos, como ha quedado demostrado en el primer inciso del presente capítulo, solamente la mitad mas uno de los Estados contempla la situación y las más de las veces, en forma inadecuada y diversa por lo que existe un estado de anarquía en el régimen provincial en este aspecto. Esto puede dar origen a un conflicto material de leyes al no delimitarse en las entidades federativas la competencia del órgano al que se atribuye la resolución de tales controversias.

Por todo lo anterior, es atendible la primera parte propuesta hecha al final del inciso anterior y así se aclararían las competencias de los tribunales máximos federal y locales, en consecuencia, el pleno del tribunal superior de justicia de cada Estado se encargaría de resolver, entre otros asuntos, las controversias suscitadas entre la entidad federativa y el Municipio que surgieran con motivo de:

- La interpretación, cumplimiento o resolución de convenios cuyo objeto lo constituye el ejercicio, transmisión o delimitación de facultades públicas de ambos entes.

- El ejercicio de atribuciones municipales otorgadas por la legislatura local en acuerdos o leyes.

- La interpretación de algún precepto estrictamente local (es decir los que detallan aspectos municipales y del Estado y que únicamente se contienen en el régimen local) que afecte la actividad de algunas de estas actividades de poder público.

- La revisión de los procedimientos de suspensión, revocación del mandato o desaparición de los ayuntamientos o alguno de sus integrantes que con base en el último párrafo de la fracción I del artículo 115 constitucional, realiza la Legislatura local, aunque lo ideal -como se señaló en su oportunidad- sería que este tribunal instruyera tales procedimientos.

Inclusive los estados, con base en su autonomía, podrían tomar la iniciativa de la regulación que aquí se propone, en el supuesto de no realizarse a nivel federal. Esto mediante una adición a su Constitución local que se efectuaría en los siguientes términos:

ARTICULO ____ . CORRESPONDE AL PLENO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA:

I. CONOCER DE LAS CONTROVERSIAS NO CONSTITUCIONALES ENTRE LA ENTIDAD FEDERATIVA Y EL MUNICIPIO, ENTENDIENDOSE POR ESTAS LAS QUE DERIVEN DE UN ACTO O DISPOSICION GENERAL REGULADO UNICAMENTE POR LA LEGISLACION LOCAL. ASI MISMO LAS DERIVADAS DE LA INOBSERVANCIA DE LA MISMA.

II. CONOCER EN REVISION DE LOS PROCEDIMIENTOS DE SUSPENSION, REVOCACION DEL MANDATO O DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS O ALGUNOS DE SUS MIEMBROS.

Sólo resta agregar, como un justo y merecido homenaje al Doctor Ignacio Burgoa, que también él había previsto la necesidad de regular la defensa jurídica-constitucional del Municipio mexicano -aunque al igual que las modificaciones constitucionales, en forma parcial- puesto que en su obra salida a la luz pública en enero de 1995, se contienen las siguientes aseveraciones:

"Tal artículo 105 omite la referencia al Poder municipal, que es la actividad que desempeñan los municipios por conducto de sus ayuntamientos en materia de gobierno, manifestándose en auténticos actos de autoridad. Con apoyo en esta observación y a efecto de que los municipios no queden sin defensa jurídica, el texto que se propone de dicho artículo 106 (el maestro sugiere que el actual artículo 105 se convierta en 106) sería el siguiente:

Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados; entre uno o más Estados y el Distrito Federal; entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Municipal de un mismo Estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados o Municipios, así como de aquellas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la Ley.³¹ (Las letras negritas son del autor y el subrayado es nuestro).

31. Burgoa, Ignacio. Renovación de la Constitución de 1917. Porrúa. México, 1994, 1a. ed.; pp. 94-5.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

Después de haber reflexionado acerca del contenido del presente estudio, se establecen las siguientes conclusiones:

- En México, la entidad municipal siempre ha gozado de una competencia exclusiva por lo que es necesario replantear sus atribuciones para fortalecerla mediante nuevas actividades.

- Considerando que el órgano de gobierno municipal mexicano conserva, en esencia, la estructura que ha tenido desde su origen, se hace indispensable la búsqueda de otros elementos que aseguren una mayor representatividad y participación de la comunidad en éste y, para ello, debe acudir a la historia y al derecho municipal comparado.

- El Municipio presenta características propias en las comunidades indígenas y rurales y siendo aconsejable la preservación de su singularidad, conviene establecer normativamente una tipología municipal.

- El Estado federal mexicano ejerce una supremacía sobre las entidades federativas y éstas, a su vez, proyectan dicha situación hacia los municipios. En esto se sustenta la unidad estatal.

- La Ley Fundamental en México, establece tres ámbitos competenciales: la Federación, la entidad federativa y el Municipio. Por esto, puede calificarse al sistema de federal-municipal, aunque se establece al ente municipal circunscrito al régimen interior de la entidad federativa.

- Las relaciones entre las entidades de poder público deben replantearse para lograr una mayor descentralización política-jurídica.

- El fortalecimiento del Municipio implica no sólo la búsqueda de medios para su protección sino también el replanteamiento de las relaciones entre los tres niveles de gobierno y la eliminación de los procedimientos de control directo instaurando una más amplia jurisdicción política.

- Es menester eliminar el exceso de actividades de auxilio y colaboración que las otras dos entidades públicas imponen al Municipio para permitir que éste desarrolle su competencia sustantiva además deben incrementarse sus fuentes de ingreso por parte de la Federación.

- La ampliación de la esfera de actividad municipal no debe ser en detrimento de la competencia de la entidad federativa pues para el logro de una cabal descentralización es el Estado federal quien tiene que transmitir algunas de sus potestades a los Estados miembros o a los municipios.

- El Municipio mexicano es un ente jurídico-político autónomo establecido en la Norma Fundamental y circunscrito al régimen interior de la entidad federativa.

- Es necesario que se especifiquen las atribuciones municipales previstas en los artículos constitucionales diversos al precepto 115, no dejando su regulación a la discreción del legislador ordinario federal.

- La participación ciudadana en el control de las actividades del Concejo y en el desempeño de las actividades municipales permitirá su revaloración como instancia de desarrollo político, económico y social.

- La reforma al artículo 105 constitucional de diciembre de 1994, reafirma al Municipio como nivel de gobierno al permitirle una defensa directa de sus potestades públicas.

- La innovación al artículo 105 constitucional es incompleta pues no prevé los conflictos no constitucionales entre la entidad federativa y el Municipio.

- Es urgente eliminar el estado de anarquía e incertidumbre de la defensa del Municipio frente a los actos de la entidad federativa que conculquen facultades municipales no tuteladas por la Constitución Federal y que dan lugar a conflictos no constitucionales, mediante una adición al

artículo 115 de la Carta Magna que otorgue competencia para la solución de este tipo de controversias al tribunal superior local.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Porrúa. México, 1991, 10a. ed.; 903 pp.

Arnauz Amigo, Aurora. "Antecedentes del Municipio Libre Mexicano". Revista de Estudios Políticos, No. 216. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, noviembre-diciembre de 1977; 484 pp.

Bayle, Constantino. Los Cabildos Seculares en la América Española. Sapiencia. Madrid, 1952, 1a. ed.; 814 pp.

Bielsa, Rafael. Principios de Régimen Municipal. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1962, 3a. ed.; 399 pp.

Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. México, 1989, 7a. ed.; 1058 pp.

----- El Estado. Porrúa. México, 1970, 1a. ed.; 319 pp.

----- El Juicio de Amparo. Porrúa. México, 1994, 31a. ed.; 1092 pp.

----- Renovación de la Constitución de 1917. Porrúa. México, 1994, 1a. ed.; 234 pp.

Carballo Balvanera, Luis. "El Control Constitucional de la Potestad Fiscal: Posibilidad de una Jurisdicción Constitucional de los Municipios". Estudios Municipales, No. 1. Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación. México, enero-febrero de 1985; 163 pp.

Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. UNAM. México, 1983, 2a. ed.; 479 pp.

----- "Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal". Estudios Municipales, No. 5. Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. México, septiembre-octubre de 1985; 162 pp.

----- Federalismo en Latinoamérica. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 1973, 1a. ed.; 84 pp.

Cervantes, Javier de. "El Municipio en la Nueva España". Jus: Revista de Derecho y Ciencias Sociales. Tomo XXV, No. 147. México, abril-junio de 1951; 321 pp.

Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. "El Municipio como Poder Político". Boletín Mexicano de Derecho Comparado, No. 78. México, septiembre-diciembre de 1993; 1238 pp.

Esquivel Obregón, Toribio. Apuntes para la Historia del Derecho en México (Tomo I). Porrúa. México, 1984, 2a. ed.; 923 pp.

Faya Viesca, Jacinto. El Federalismo Mexicano: Régimen Constitucional del sistema Federal. INAP. México, 1988, 1a. ed.; 302 pp.

Fix Zamudio, Héctor. "La Justicia Constitucional en el Ordenamiento Mexicano". Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su Septuagésimo Quinto Aniversario. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 1992, 1a. ed.; 520 pp.

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Porrúa. México, 1989, 28a. ed.; 506 pp.

Gamas Torruco, José. "Federalismo y Municipalismo". Derechos del Pueblo Mexicano (Tomo II: Doctrina Constitucional). Cámara de Diputados, LII Legislatura. México, 1985, 3a. ed.; 748 pp.

Gámiz Parral, Máximo N. Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas. UNAM. México, 1990, 1a. ed.; 628 pp.

Góngora Pimentel, Genaro. Introducción al Estudio del Juicio de Amparo. Porrúa, México, 1992, 4a. ed.; 579 pp.

González, María del Refugio. "Debates sobre el Régimen del Municipio en México en el Siglo XIX". Estudios Municipales, No. 13. Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación. México, enero-febrero de 1987; 242 pp.

González Avelar, Miguel. La Suprema Corte y la Política. UNAM México, 1979, 1a. ed.; 167 pp.

González de la Garza, Sergio Francisco. El Municipio. Naturaleza y Gobierno. Jus. México, 1947, 1a. ed.; 203 pp.

González Oropesa, Manuel. "La Autonomía Municipal vista por las Legislaturas Locales". Cuaderno del Instituto de Investigaciones Jurídicas: La Reforma Municipal Mexicana. Año 1, No. 2. UNAM. México, mayo-agosto de 1986; 845 pp.

Gutiérrez y González, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. Porrúa. México, 1993, 1a. ed.; 1119 pp.

Gutiérrez y González, Ernesto. El Patrimonio: El Pecuniario y el Moral o Derechos de la Personalidad y Derecho Sucesorio. Porrúa. México, 1993, 4a. ed.; 1155 pp.

Hernández Gaona, Pedro Emiliano. Derecho Municipal. UNAM. México, 1991, 1a. ed.; 58 pp.

Ibarra M., Jorge Luis. "Centralismo y Reforma Municipal en Sonora". Estudios Municipales, No. 17. Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. México, septiembre-octubre de 1987; 257 pp.

Jiménez Ottalengo, Regina y Jorge Moreno Collado (Compiladores). Los Municipios de México. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. México, 1978, 1a. ed.; 216 pp.

Kelsen, Hans. "Centralización y Descentralización". Estudios Municipales, No. 4. Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. México, julio-agosto de 1985; 156 pp.

Martínez Assad, Carlos. "El Municipio en el Sistema Político Mexicano". Cuaderno del Instituto de Investigaciones Jurídicas: La Reforma Municipal Mexicana. Año 1, No. 2. UNAM. México, mayo-agosto de 1986; 845 pp.

Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México. INAP-CONACYT, 1985, 1a. ed.; 232 pp.

Marquet Guerrero, Porfirio. La Estructura Constitucional del Estado Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 1975, 1a. ed.; 437 pp.

Mejorado Olaguez, Angel. "El Municipio en México. Breves Consideraciones." Jus, No. 2. Instituto de Investigaciones Jurídicas de Durango. México, enero-febrero de 1991; 39 pp.

Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Pax-Mex. México, 1985, 9a. ed.; 647 pp.

Nava Oteo, Guadalupe. Cabildos y Ayuntamientos de la Nueva España en 1808. Sepsetentas. México, 1973, 1a. ed.; 190 pp.

Omeba: Enciclopedia Jurídica (Tomos I, XIX y XXII). Driskill S.A. Buenos Aires, 1991.

Ochoa Campos Moisés. La Reforma Municipal. Porrúa. México, 1985, 4a. ed.; 557 pp.

Oñate Laborde, Alfonso. "El Nuevo Municipio y el Estado de Derecho." Estudios Municipales, No. 5. Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. México, septiembre-octubre de 1985; 162 pp.

Ovalle Favela, José. "Algunas Consideraciones sobre el Municipio Mexicano". Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XXVIII, No. 111. México, septiembre-diciembre de 1978; 1116 pp.

Pérez-Abreu Jiménez, Juan. Educación Cívica y Poder Electoral del Municipio. Miguel Ángel Porrúa. México, 1993, edición especial; 39 pp.

----- "La Posición del Municipio en el Estado Mexicano". Consulta Popular para la Reforma Municipal (Memoria I: Bases Constitucionales de la Organización Municipal). Talleres Gráficos de la Nación. México, 1984; 582 pp.

Péreznieto, Leonel (Compilador). Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional. Porrúa. México, 1987, 1a. ed.; 783 pp.

Quintana Roldán, Carlos Francisco. "Comentarios al Artículo 115." Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Comentada). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 1985, 1a. ed.; 358 pp.

Rendón Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal. Porrúa. México, 1985, 1a. ed; 446 pp.

Robles Martínez, Reynaldo. El Municipio. Porrúa. México, 1993, 2a. ed.; 262 pp.

Ruiz Massieu, José Francisco. Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios. Porrúa. México, 1990, 1a. ed.; 199 pp.

----- "El Municipio en la Carta de Querétaro". Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su Septuagésimo Quinto Aniversario. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 1992, 1a. ed.; 520 pp.

Ruiz Ponce, Esteban. "El Método en el Estudio Jurídico del Municipio". Semestre Municipal. Año 1, No. 1. México, junio de 1981; 200 pp.

Savigny, Jean de. El Estado contra los Municipios. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1978, 1a. ed.; 260 pp.

Sentías de Ballesteros, Yolanda. "Bases Jurídicas en relación al Artículo 115 constitucional". Estudios Municipales, No. 9. Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. México, mayo-junio de 1986; 222 pp.

Soberanes, José Luis. Una Aproximación a la Historia del Sistema Jurídico Mexicano. Fondo de Cultura Económica. México, 1992, 1a. ed.; 172 pp.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sesión del Pleno del 7 de Agosto de 1990. Expediente Varios No. 36/90. Ministro Ponente: Carlos de Silva Nava. Versión mecanográfica inédita; 23 pp.

----- AMPARO en
Revisión 4521/90. H. Ayuntamiento de Mexicali VS. Juez 2o. de
Distrito de Baja California. Sesión del 7 de noviembre de 1991.
 Ministro Ponente: Mariano Azuela Guitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer McGregor. Versión mecanográfica inédita; 68 pp.

Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. México, 1981, 18a. ed.; 633 pp.

Ugarte Cortés, Juan. La Reforma Municipal. Porrúa. México, 1985, 1a. ed.; 281 pp.

Venegas Trejo, Francisco. "La Integración Política del Municipio". Estudios Municipales, No. 4. Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. México, julio-agosto de 1985; 156 pp.

Baldívar Lelo de Larrea, Arturo F. "El Municipio en Estado de Indefensión". Lex: Organó de Difusión y Análisis. Año 3, No. 14. México, 15 de septiembre de 1988; 60 pp.

LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa. México, 1994.

- Constituciones Políticas de los Estados. Diario Oficial de la Federación. Suplementos 1 al 31. México, 16 de julio al 27 de agosto de 1986.

- Decreto de reforma a los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. México, 31 de diciembre de 1994.

- Ley de Amparo. Porrúa. México, 1994.

- Ley General de Educación. Diario Oficial de la Federación. México, 13 de julio de 1993.

- Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público. Diario Oficial de la Federación. México, 15 de julio de 1992.

- Leyes Orgánicas Municipales de los Estados de Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán. Legislación Pública Estatal (31 tomos). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Publicación del INSS. México, noviembre de 1984 a marzo de 1987.

- Leyes Orgánicas del Poder Judicial de los Estados de Campeche, Colima, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Veracruz, Tabasco, Yucatán. Legislación Pública Estatal (31 tomos).

- Leyes Orgánicas del Poder Legislativo o Congreso de los Estados de Baja California, Baja California Sur, Guanajuato, Tlaxcala, y Quintana Roo. Legislación Pública Estatal (31 tomos).

INDICE

	Pág.
INTRODUCCION	4
CAPITULO I. SINOPSIS HISTORICA DEL REGIMEN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO EN MEXICO.	
a) El Municipio Novohispano	9
b) El Municipio en la Constitución de Cádiz de 1812	31
c) La Constitución de 1824 y el Municipio	37
d) El régimen municipal en las Leyes Constitucionales de 1836	39
e) Normativa Municipal en la Constitución de 1857	42
f) Debates del Constituyente de 1917 sobre el Municipio	45
g) El artículo 115 Constitucional y sus procesos de adiciones y reformas	48
CAPITULO II. EL MUNICIPIO EN EL CONTEXTO DEL FEDERALISMO MEXICANO	
a) El sistema federal mexicano	52
b) Relaciones entre la Federación y el Estado local	61
c) Relaciones entre la entidad federal y el Municipio ..	66
d) Relaciones entre la entidad federativa y el Municipio	70
e) Naturaleza jurídica y concepto del Municipio mexicano en el sistema federal	84

**CAPITULO III. LAS FACULTADES DEL MUNICIPIO MEXICANO EN EL
MARCO NORMATIVO VIGENTE**

a) Atribuciones municipales comprendidas en el artículo 115 constitucional	94
b) Atribuciones del Municipio establecidas en otras disposiciones constitucionales	103
c) Leyes ordinarias que desarrollan las facultades municipales	112

**CAPITULO IV. SITUACION ACTUAL DEL REGIMEN DE DEFENSA DE LA
AUTONOMIA MUNICIPAL**

a) Disposiciones sobre defensa municipal en el régimen Local	118
b) La interpretación de los artículos 103 y 105 constitucionales, en relación con la defensa municipal	126
c) Razones para regular la defensa jurídica-constitucional del Municipio	143
d) Propuesta de régimen de defensa municipal	148
e) La reforma al artículo 105 constitucional de diciembre de 1994. Comentarios y crítica	156
CONCLUSIONES	164
BIBLIOGRAFIA	169