



342
24

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

“LAS FACULTADES LEGISLATIVAS Y
REGLAMENTARIAS DEL MUNICIPIO EN
MÉXICO.”

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
LUIS HERRERA GALICIA

CIUDAD UNIVERSITARIA



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1997



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
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

SR. 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 HERRERA GALICIA LUIS inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "LAS FACULTADES LEGISLATIVAS Y REGLAMENTARIAS DEL MUNICIPIO EN MEXICO" bajo la direccion del Dr. Francisco Quintana Roldán para obtener el titulo de Licenciado en Derecho.

El Dr. Quintana Roldan en oficio de fecha 10. de octubre y el Lic. S. Andres Banda Ortiz, mediante dictamen de 22 de noviembre, ambos 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 vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realizacion de los tramites tendientes a la celebracion del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E.
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPERANTO"
Cd. Universitaria, D.F. noviembre 25 de 1996.

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

FVT/pao.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

México, D.F., a 1o. de octubre de 1996.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
Director del Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo
Facultad de Derecho
Presente.

Muy distinguido Señor Director:

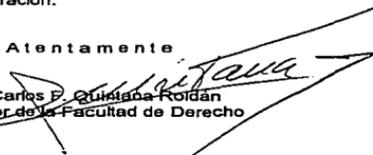
Adjunto me permito remitir a usted el trabajo de tesis profesional del pasante Luis Herrera Galicia, denominado "Las Facultades Legislativas y Reglamentarias del Municipio en México", que ha venido realizando bajo mi dirección con la correspondiente autorización del Seminario a su digno cargo.

Se divide esta investigación en cinco capítulos, así como conclusiones y bibliografía. El tema abordado es de gran actualidad puesto que existe una importante tendencia para precisar y ampliar las facultades de los municipios mexicanos a fin de garantizar de mejor manera su actuación autónoma en la solución de los asuntos de su competencia.

A mi juicio esta investigación reúne todos los elementos que exigen los reglamentos respectivos, por lo que queda a su consideración autorizar al pasante Herrera Galicia a la edición de la misma y, en su momento, a seguir con los trámites de recepción profesional.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para reiterarle la seguridad de mi atenta consideración.

Atentamente


Dr. Carlos F. Quintana Roldán
Profesor de la Facultad de Derecho

c.c.p.- C. Luis Herrera Galicia.- Para su conocimiento.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

Facultad de Derecho
Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo.

Dr. Francisco Venegas Trejo
Director del Seminario de
Derecho Constitucional
y de Amparo.

P r e s e n t e .

Distinguido doctor:

Con toda atención informo a usted que he revisado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "LAS FACULTADES LEGISLATIVAS Y REGLAMENTARIAS DEL MUNICIPIO EN MÉXICO" elaborada por el alumno HERRERA GALICIA LUIS, la cual denota en mi opinión una investigación seria, que reúne los requisitos académicos de conformidad al 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., noviembre 22 de 1996.


LIC. S. ANDRES BANDA ORTIZ.
Profesor Adscrito al Seminario de Derecho
Derecho Constitucional y de Amparo.



SABO'pao

DEDICATORIAS

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FORJA DEL FUTURO DE MI PATRIA, Y
PRINCIPIO DE MI VIDA PROFESIONAL.

A MIS PADRES:
SEÑOR LICENCIADO LUIS HERRERA HARO Y
SEÑORA ANA MARIA GALICIA DE HERRERA,
CON AMOR POR HABER SIDO MI ESPERANZA,
FE Y CONFIANZA EN CADA UNO DE LOS
ACTOS DE MI VIDA.

A MI HERMANO:
LICENCIADO JUAN JOSE HERRERA GALICIA.
POR SER EJEMPLO DE SUPERACION.
CON MI PERENE CARINO Y RESPETO.

AL SEÑOR DOCTOR CARLOS F. QUINTANA ROLDAN:
CON EL PROFUNDO RESPETO AL DOCTRINARIO
Y AGRADECIMIENTO A SU GUIA EN LA
ELABORACION DEL PRESENTE TRABAJO.

A MIS MAESTROS:
CON ETERNA GRATITUD POR HABERME
ENSEÑADO LA SUPERACION EN EL
CAMINO DEL ESTUDIO.

AL H. JURADO.

"LAS FACULTADES LEGISLATIVAS Y REGLAMENTARIAS DEL MUNICIPIO EN MEXICO"

I N D I C E

INTRUDUCCION.

CAPITULO I

ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO.

1.1 EL MUNICIPIO EN GRECIA.	1
1.2 EL MUNICIPIO EN ROMA.	7
1.3 EL ANTIGUO MUNICIPIO EN ESPAÑA	18
1.4 EL MUNICIPIO ESPAÑOL MEDIEVAL.	23

CAPITULO II

EL MUNICIPIO EN MEXICO.

2.1 EL MUNICIPIO EN LA EPOCA PREHISPANICA.	31
- EL CALPULLI	37
2.2 EL MUNICIPIO A LA LLEGADA DE LOS ESPAÑOLES.	42
2.3 EL MUNICIPIO EN LA COLONIA.	45
2.4 EL MUNICIPIO EN LA EPOCA INDEPENDIENTE.	52
- EL IMPERIO.	56

2.5 EL MUNICIPIO EN LA REVOLUCION.	58
- LA CONSTITUCION POLITICA DE 1917.	63

CAPITULO III

LA NATURALEZA JURIDICA DEL MUNICIPIO.

3.1 COMO FORMA DESCENTRALIZADA.	69
- EL MUNICIPIO COMO NIVEL DE GOBIERNO.	74
3.2 COMPOSICION ORGANICA DEL MUNICIPIO.	77
3.3 FACULTADES DEL MUNICIPIO.	87
- LOS SERVICIOS MUNICIPALES.	99
3.4 FACULTADES DEL MUNICIPIO COMO NIVEL DE GOBIERNO.	101
a) EJECUTIVAS.	103
b) LEGISLATIVAS.	106
c) JUDICIALES.	109

CAPITULO IV

EL MUNICIPIO. ANALISIS DE SUS FACULTADES LEGISLATIVAS Y ADMINISTRATIVAS O REGLAMENTARIAS.

4.1 ASPECTOS REALES DEL PROBLEMA.	114
4.2 ASPECTOS FORMALES DEL PROBLEMA.	121

4.3. LA PRACTICA MUNICIPAL DE DICHAS FACULTADES.	127
4.4. BREVE REFERENCIA AL DERECHO MUNICIPAL COMPARADO.	138

CAPITULO V

LA NECESIDAD DE UNA VERDADERA AUTONOMIA LEGISLATIVA DEL MUNICIPIO EN MEXICO.

5.1. EL MUNICIPIO COMO ORGANO RECTOR DE SU COMUNIDAD.	148
5.2. LA INEXISTENCIA DE LA AUTONOMIA LEGISLATIVA EN SENTIDO FORMAL.	153
5.3. LEYES MUNICIPALES EN SENTIDO MATERIAL.	161
a) LOS BANDOS.	163
b) LAS ORDENANZAS.	166
c) LOS REGLAMENTOS.	166
5.4. PROPUESTAS DEL SUSTENTANTE.	170
CONCLUSIONES.	181
BIBLIOGRAFIA.	186

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

El Orden Jurídico se configura por un conjunto de normas en las que se determina el actuar diario de las autoridades de acuerdo con las facultades que se otorgan en los principios constitucionales o en las leyes derivadas de ellos, así como, la enunciación de actos permisibles para los particulares, a fin de que se circunscriban dentro de la legalidad.

Aún cuando el Poder del Estado es único, dentro de nuestro sistema jurídico aceptamos la división de él, tal vez por imitación o relativa eficacia. En nuestro régimen Constitucional se habla de tres Poderes, siendo más preciso afirmar la existencia de tres funciones diferentes efectuadas por un mismo poder, estas funciones disímiles, tienen por objeto producir una actuación equilibrada en los aspectos ejecutivos, legislativos o judiciales, originándose así una de las limitaciones a la potestad del poder soberano, evitando que cualquiera de esas funciones se salgan del cauce señalado por el orden jurídico.

De lo anterior, decidimos intitular a nuestro trabajo de tesis: "Las Facultades Legislativas y reglamentarias del Municipio en México". Análisis que pretendemos realizar dentro de los marcos de referencia disponibles de nuestro tiempo. Tratando de no caer en tendencias contradictorias que suelen

darse en un estudio parcial, debido también, a que en esencia referimos a un tema eminentemente constitucional. Analizaremos la polémica definición de municipio, donde historiadores, sociológicos y juristas han querido considerarlo como un fenómeno natural, producto espontáneo de las fuerzas que contribuyen a la cohesión de grupos y de los instintos de sociabilidad que motivan a los hombres a vivir en sociedad.

A través de la historia ha sido posible conocer las diversas estructuras de organización social, que van desde los Estados absolutistas y monárquicos hasta modernos Estados republicanos ; estas formas de Estado en su tiempo han sido criticadas de manera parcial en diferentes obras literarias, debido a que los autores justifican o repudian dichos sistemas políticos, atendiendo a particulares criterios, según sea que cada una de ellos respete en mayor o menor grado el fin más importante del Estado, es decir, " El bien común ", principio regulador por encima de intereses minoritarios, como se verá en el capítulo primero del presente trabajo.

Cabe mencionar, que los temas contenidos en el presente estudio, se realizaron empleando el método deductivo, es decir, ir de lo general a lo particular, partiendo así de conceptos aportados por la Doctrina, para después realizar un análisis comparativo entre ésta y la realidad municipal de nuestro país.

Aplicando el método anteriormente expuesto, se presenta el origen del municipio y cómo siglos más tarde sería adecuado a nuestro Sistema Constitucional; debido a que, no obstante la influencia en América del municipio español; México vivía un momento histórico con ciertos matices que hoy lo caracterizan como Nación, tales cuestiones serán objeto de análisis en el Capítulo Segundo del presente estudio.

En el Capítulo Tercero se abordarán puntos específicos de la Constitución Política Mexicana, de donde se desprenden dos conceptos que requieren especial atención: Estado y Municipio; el primero corresponde a la realidad de las entidades federativas integrantes del estado mexicano y al segundo concepto consideramos que, el constituyente no la denominó adecuadamente, pues debió llamarles "Entidades Municipales", dadas sus características de autonomía y administración propia de cada uno de los Municipios.

Asimismo analizaremos en el Capítulo Cuarto la jerarquía normativa, para destacar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la única soberana; ya que los poderes por ella creados, los organismos, las personas, el Presidente de la República inclusive, con todas sus atribuciones, no son soberanos; debido a que no pueden actuar fuera de los que establece la ley fundamental.

Por último veremos en el Capítulo Quinto, que con el empleo de las facultades constitucionales, la federación puede en cualquier momento intervenir en alguna materia, tanto política, económica o social, que está siendo regulada por alguna entidad Estatal o Municipal, alegando concurrencia de competencias.

CAPITULO I

ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO.

- 1.1. EL MUNICIPIO EN GRECIA.
- 1.2. EL MUNICIPIO EN ROMA.
- 1.3. EL ANTIGUO MUNICIPIO EN ESPAÑA.
- 1.4. EL MUNICIPIO ESPAÑOL MEDIEVAL.

CAPITULO I**ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO**

En todas la comunidades, tanto antiguas como modernas, primitivas o civilizadas, encontramos un núcleo de instituciones que parecen ser perennes y eternas: el Estado , la Iglesia, el Ejército, la distinción de clases, la organización económica, la ética y la cultura. Estas Instituciones, sin embargo, varían en los diversos pueblos de la tierra, adaptando una comunidad de otras, nuevas formas a lo largo del curso de la historia. Esto nos da la idea de la propia vida que adquiere cada pueblo, y la evolución que es el pulso de las sociedades humanas, en su vida misma.

1.1 EL MUNICIPIO EN GRECIA.

Al estudiar el municipio griego, la mayoría de los doctrinarios coinciden en señalar a la ciudad o polis, como la primera forma de un régimen municipal y si bien es verdad, algunos autores indican en sentido estricto que no fue la polis sino los demos o barrios que la formaban las verdadera primitivas manifestaciones del municipio; resulta claro que la ciudad,

precisamente fue el universo individual donde se desarrollaron las comunidades griegas.

La evolución del mundo cultural helénico representa para las civilizaciones occidentales, el origen más importante de sus propias instituciones.

Ahora bien, al referir la idea de municipio, debemos señalar que los estudiosos emiten sus ideas con cierta diferencia principalmente de forma, atendiendo a la escuela municipalista que se adopta, llámese ésta Jus-Naturalista, Sociológica, Positivista, Histórica, Economicista, Administrativa o Étnico Cultural.

El pensamiento sociologista al referirse a las aportaciones de Grecia en sus múltiples manifestaciones, jamás deja de comparar la relevancia de este pueblo, con el romano. Los griegos constituyen el inicio del conocimiento de las formas, de la cultura en el más amplio sentido, formas y estructuras que Roma convirtió en aprovechamiento material, en ellas y con el sentido práctico de los romanos se construyó el edificio jurídico que preserva en los tiempos modernos con gran influencia universal.

Para la escuela sociologista, pues, la sociedad es concebida como un conjunto de personas asentada en un territorio

y unidas por nexos de parentesco, lenguaje, costumbres, conciencia histórica común que se unen con el objeto de preservar la especie y una seguridad colectiva para lo cual crean estructuras o formas sociales que aseguran su relativa permanencia.

El Municipio primitivo en Grecia al que también se denomina Municipio Natural surge con un carácter agrario, que en un principio se basa en una organización de clanes o gens, fundada en lazos de parentesco, estas gens a su vez ya con carácter militar se unen en federaciones o alianzas locales constituyéndose por tanto en tribus.

La ciudad por su parte, se forma por la asociación de estas tribus sostenidas por nexos de vecindad constituyendo el municipio urbano el cual reúne los elementos del que formalmente sería imitado, desarrollado y mejorado por los romanos; en el mismo, además de la relación comunal y del carácter domiciliario, se compaginan características del municipio militar, religioso y patriarcal.

Luego entonces la gens es el Municipio primitivo de carácter agrario en Grecia en tanto que es la polis con sus demos el municipio urbano.

Cada ciudad griega sostenía inquebrantable unidad fundada en el culto a los lares o dioses del hogar, veneración exclusiva de los hombres de cada ciudad; si el fuego se extinguía hubiere sido señal de la muerte misma de la ciudad, el culto al dios propio le era prohibido a los hombres de ciudad distinta por más cercana que esta se encontrara. Ello sin duda propició una acendrada autonomía local con leyes particulares y justicia soberana de cada comunidad. Se ha llegado, incluso a la afirmación de que "durante largo periodo se consideró ilegítimo el matrimonio entre habitantes de dos ciudades privando a los hijos de tal matrimonio de sus derechos ciudadanos".¹ Así, con el paso del tiempo se hizo necesario que las ciudades celebraran convenios para legitimar sus relaciones matrimoniales. Cada hogar del ciudadano griego tenía un sacerdote, el pater familia, la ciudad a su vez, un rey, prítano o arconte quien tenía la representación de los pater familias, de tal manera que estos constituían una verdadera aristocracia. "El patriarca ejercía un estricto control familiar; además de ser el administrador del culto era dueño de vidas y de bienes de su familia pues le fue lícito privar de la vida a sus consanguíneos familiares, la esposa no tenía más derecho que un hijo, predominaban los mayorazgos y un concepto latu sensu de la familia".²

¹ DURANT, Will. "La vida en Grecia". Editorial Sudamericana. Buenos Aires, Argentina, 1960. p. 120.

² CANTU, César. "Historia Universal". Tomo VIII. Editorial Goso Hermanos. Barcelona, España, 1970. p. 68.

En torno a la religión se conservó la personalidad de las ciudades, se establecieron lugares comunes para la práctica del culto, estos sitios fueron llamados urbe; de tal manera podríamos hablar de que una religión municipal permitió la existencia de la autonomía; más tarde, del sufragio derivado de la soberanía popular que al evolucionar, resaltó el interés público preponderante a la religión y creó instituciones que hoy todavía encontramos en las legislaciones vigentes en cuanto a la organización de mercados, policía y administración fiscal.

El tejido social griego constituido en esencia con base religiosa, tenía sin embargo como infraestructura la imperiosa necesidad de subsistencia, requerimiento de tipo biológico que se proyectó o manifestó en la defensa de su forma de vida. Para esta actitud real fue necesario interponer obstáculos a cualquier forma extraña que pretendiese incidir en la colectividad tanto ideológica como poblacional. Sin duda entendieron que todo tipo de estructura, diferencia demográfica, o tradición que alterase la forma de ser, permitiría el dominio extranjero.

El ciudadano griego que ocupase alguna magistratura estaba de antemano sujeto a una investigación sobre su conducta y la de su familia, le era requerida la existencia de un patrimonio en tierras, debía tener la confiable responsabilidad comunitaria y de ocupar la magistratura, detentaría un cargo revocable a ello se debió que entre quienes gobernaba se le

tuviera un especial respeto. El ciudadano varón que gozara de derechos políticos, sin deudas con el Estado, cumplido en sus deberes patrióticos y familiares podía ser orador.

El magistrado ejecutaba las leyes, las asambleas celebradas en el foro o plaza al aire libre con la participación de todos los integrantes de la comunidad, tenían la facultad de aprobar o rechazar los proyectos; la aristocracia por su parte, constituía el Senado con facultades meramente consultivas.

Mención especial merece la figura del Ciudadano Griego, no solo en cuanto a su arquetipo trascendió a las instituciones romanas que también le concedieron calidad singular, sino en cuanto a que, como figura utópica bien valdría la pena tomar como modelo del moderno servidor público.

Como un ejemplo de la complejidad de la vida urbana griega nos permitimos señalar algunos de los principales funcionarios que gobernaban en la ciudad de Atenas:

El Rey.- Persona que celebra los sacrificios.

El Polemarca.- Juzgaba a los extranjeros y era jefe del ejército.

El Arconte.- Velaba por la conservación de los cultos domésticos.

El Temostetes.- En número de seis presidían los grandes jurados.

Los Pritanos.- Cincuenta individuos elegidos a perpetuidad para velar por la conservación del hogar público y verificar las comidas sagradas.

Posteriormente creadas como magistraturas de la democracia aparecen los estrategos encargados de la guerra y la política, los astimonios que cuidaban de la policía, los custodios encargados del tesoro y otros más, no menos importantes. Es clara e importante la afirmación que señala el proceso que la civilización griega era la ciudad en el centro de sus vidas y de sus ideales.

1.2. EL MUNICIPIO EN ROMA.

Consideramos importante hacer notar, que fue precisamente en los últimos años de la monarquía romana (año 500 A. C. aproximadamente) cuando se hizo común el uso del término Municeps para identificar a los habitantes de las ciudades que, a pesar de encontrarse sometidas al yugo imperial, conservaban sin embargo un estatus especial por tener pacto con Roma y que no

fue sino hasta la época del Imperio (año 29 A. C. AL 476 D. C.) en que dicho término se generalizó, referido entonces a la forma de organización imperante en las ciudades.

De esta actitud característica romana, radica una diferencia notoria de la forma Griega que le antecedió, pues en el pueblo Heleno las organizaciones comunales se agruparon en torno al concepto Polis, no así entre los romanos que no tenían denominación específica para sus agrupaciones urbanas.

Según las menciones históricas fueron los Cumanos, los Arracenos, Atellanos y Tusculanos; posteriormente los Aracini, Caeritis y Anagnini, los primeros municipios romanos producto de concordatos con la metrópoli. Dentro de este contexto, encontramos como disposiciones formales que regularon la existencia municipal, la Lex Papiria o Código Papiriano establecida dentro de la regencia de Tarquirio el Soberbio.

Resulta claro el actuar del Imperio, pues esta regulación formal obedecía siempre al principio que le dió grandeza, es decir, permitían la coexistencia de normas locales y autonomía administrativa en ciertos pueblos dominados, de no hacerlo les hubiese resultado menos que imposible el control del vasto territorio bajo su dominio.

Fue la necesidad del surgimiento en Roma de una nueva forma de gobierno que asegurase, por una parte el dominio imperial, y por la otra la obediencia política de los pueblos asociados o sometidos, y que reafirmara el pago de tributos, lo que fundamentalmente dió lugar a una estructura evolutiva que más tarde se conoció como municipio.

El análisis del desarrollo de los municipios romanos, nos muestra que los mismos, atendiendo a las cambiantes circunstancias imperantes en el momento y a las necesidades, territorio y cercanía con la polis central provocó que hubiese una gran variedad municipal. Otros factores que de igual forma influyeron para su diversidad, tuvieron su origen en las constantes luchas de este gran imperio de la antigüedad para conquistar a los pueblos vecinos.

Von Mayer afirma: "El imperio mundial romano no fue más que una agrupación de una serie de municipios urbanos, más o menos independientes, unidos bajo el poder supremo de Roma".³

La grandeza de Roma no fue, pese a todo consecuencia solamente del dominio ganado en las batallas, lo fue también producto de tratados y alianzas en las que los pueblos que las constituían dependían de la autoridad romana, ya que según fuere

³ VON MEYER, Roberto. "Historia del Derecho Romano". Traducción de Wenceslao Roces. Segunda edición. Editorial Labor. Barcelona, 1930. p. 160.

la forma de unión conservarían o no sus normas locales de gobierno, sus instituciones, su autonomía administrativa y la designación de sus líderes.

Consideramos que en un principio los romanos no pudieron conseguir sin derramar sangre, que varias ciudades se uniesen y se sometieran al mismo gobierno ya que, por la semejanza heredada del pueblo griego, les era menos que imposible manifestar un imperio en una ciudad, que por su forma de ser en esencia, no lo permitía a quien no fuera ciudadano de la misma.

Por este antecedente era común que una ciudad con imposibilidad de ser gobernada fuere destruida; la historia nos demuestra que con el objeto de evitar esta destrucción, pueblos como el Babilonio transferían comunidades enteras a regiones alejadas para que al paso del tiempo fuere rota su monolítica identidad como raza y cultura.

Por lo señalado anteriormente, los romanos a tal efecto "desarrollaron dos fórmulas: la deditti y la soccii" *; en la primera de ellas "el pueblo que era objeto del asedio de las tropas imperiales invocaba la precitada fórmula, en consecuencia se oponía a su dominación, daba a entender su valiente determinación de defender aún con su vida su integridad y su

* COULANGES, Foustel De. "La Ciudad Antigua". Cuarta Edición. Editorial Porrúa. México, 1980. p. 240.

ciudad, por ello, el pueblo romano habitualmente vencedor ocupaba la ciudad, la destrufa, anulaba sus leyes, sus instituciones, sus cultos y sus templos, su territorio quedaba como propiedad del pueblo invasor". *

Los que, por el contrario hacían suya la fórmula Soccii y se entregaban sin controversias, podían conservar sus propias instituciones, su organización, sus leyes, sus jueces, y en consecuencia se tenían por independientes siendo para Roma una ciudad aliada con tan solo dependencia de la metrópoli romana.

Las ciudades que se agrupaban bajo ésta fórmula "eran consideradas libres en su régimen interior, formaban parte del imperio romano, pagaban impuestos y enviaban soldados para el ejército. Por ello, la fórmula Soccii, sin que ello significara la única manera de gozar de independencia de Roma", * era como nos ha quedado claro, uno de los medios preferidos por los conquistadores para acrecentar sus dominios evitando que de otra manera, hubiere significado una casi imposible forma de control de estas comunidades.

* FRANCISCI, Pietro De. "Síntesis Histórica de Derecho Romano". Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid, 1954. p. 180.

* IGLESIAS, Juan. "Derecho Romano". Instituciones de Derecho Privado. Cuarta Edición. Editorial Ariel. Barcelona, 1968. p. 25.

Hubiere sido de alto costo para los conquistadores sostener un aparato de control político, militar y administrativo que les permitiera el pleno dominio de la ciudad conquistada o aliada, por ello, fue precisamente esta imposibilidad, lo que permitió en principio la proliferación de los pueblos Soccii y otras formas de control desde el gobierno central romano. Así, una diversidad de municipios que podemos resumir de la siguiente forma:

I.- MUNICIPIA SOCCII. Surgen cuando Roma empieza a extender sus dominios con los pueblos que estaban más cerca de la ciudad de Lazzio, su avance fue principalmente por el comercio, teniendo similitud de idioma y rasgos étnicos; esta primera forma de municipio otorgaba una plenitud de derechos como el sufragio o la representación en el senado; asimismo, los romanos permitieron sus autonomía administrativa, al nombrar y designar a Magistrados que podían tomar decisiones locales".⁷ Aunque los funcionarios señalados no tenían facultades notables debemos de hacer referencia que de todas maneras quedaban bajo el sometimiento de los romanos, pagaban tributos y cumplían su servicio militar, ampliando con esto último, la fuerza bélica de los dominadores.

II.- "MUNICIPIA FEDERATA- Sus bases fueron los convenios o pactos entre el pueblo conquistado y Roma, estas

⁷ BONFANTE, S. "Historia del Derecho Romano". V. I, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, S/F. p. 210.

comunidades se situaban un poco más al norte, pero no tenían derecho al sufragio". * Posteriormente, se les otorgó tal derecho y la facultad de contar con Magistrados y Pretores propios, estos funcionarios constituyeron una forma de dominio directo de Roma.

III.- "MUNICIPIA COERCITA.- Fue una estructura sometida por las fuerzas armadas, Roma conquistó casi todo el viejo continente pero a estos municipios no les dejó prácticamente ninguna forma de autonomía, no tenían derecho al sufragio, tampoco a la representación en el senado y finalmente los vencedores les impusieron los pretores como una forma directa de gobierno". * Las únicas prerrogativas que detentaron los municipios coercita, versaban sobre la administración política y económica; asimismo se les dejó en algunos casos, la libertad de nombrar tribunales, de escoger sus autoridades y del culto religioso, estas últimas facultades se concedían dependiendo del grado de sumisión al imperio.

El análisis de las diversas estructuras municipales en Roma nos muestra que el municipio se encontraba formado por la ciudad principal, en un territorio de extensión variable, en él se asentaban núcleos de población, aldeas diferentes, formaciones

-
- * ARANGIO RUIZ, V. "Historia del Derecho Romano". Editorial Reus. Madrid, 1963. p. 88.
 - * DECLAREVILLE, J. "Roma y la Organización del Derecho". Editorial Cervantes, Barcelona, 1928. p. 168.

igualmente establecidas en casas diseminadas, centros de reunión y fortificaciones dependientes de su autoridad.

En cuanto a la población; era constituido por municipales o ciudadanos nacidos en el territorio propio con todos los derechos ciudadanos y con el reconocimiento de la Curia; los habitantes domiciliados, al igual que los primeros eran objeto de diversas obligaciones de tipo patrimonial y de defensa y finalmente por los transeúntes que eran individuos ajenos a la vida municipal.

Destácase como principal órgano del municipio romano; La Curia. Órgano supremo compuesto por un cuerpo colegiado que constituía una especie de senado municipal, a ella correspondía la dirección de todos los asuntos locales. "El senado de la comunidad correspondiente es lo más parecido a los Ayuntamientos actuales". ¹⁰

Por lo tanto la dirección de la Curia en los asuntos comunales estaba compuesta por un determinado número de Decuriones pertenecientes a la clase más elevada de la clase social, eran designados por el pueblo y tenían también entre otras atribuciones, el nombramiento de los magistrados en lo penal, y en lo civil las tareas de los esclavos; en lo económico,

¹⁰

GARCIA OVIEDO, Carlos. "Derecho Administrativo".
Editorial Bosch, Madrid, 1969. p. 198.

la recaudación de fondos y la formulación del presupuesto; en lo militar, el reclutamiento y la provisión de armas; en lo administrativo, las obras públicas; en lo judicial conocían de las apelaciones de las multas impuestas por los Duunviro y los Ediles, tenían además facultades de glosa y otras más de no menor importancia.

Resaltan de igual manera la existencia entre los cargos y magistraturas los siguientes:

a) Los Duunviri. Que se encargaban, auxiliados por dos ediles a quienes correspondía las labores de policía, de la vigilancia de los mercados, pesas y medidas, y el cuidado de los edificios públicos de la administración municipal.

b) Los Cuestores. A cuyo cargo se encontraban las finanzas municipales.

c) Los Pontífices y Augures. Cuya tarea era el culto municipal.

d) Los Seviros Augustales. El culto imperial.

e) El Defensor Civitatis. Su función era proteger al pueblo de las injusticias y violencias, así como de las arbitrariedades de la Curia.

Como trabajadores subordinados, existían:

a) Los Lictores. Que en realidad eran los alguaciles.

b) Los Viatores. Encargados de llevar mensajes.

c) Los librarii. Encargados de la tenencia de los libros.

Resaltan asimismo, la existencia de ordenamientos romanos reguladores del Municipio en sus diferentes épocas tales como: la Lex Papiria o Código Papiriano, importante legislación que tuvo vigencia durante el imperio de Tarquinio el Soberbio en el siglo VII a. de C. aproximadamente. También destaca la Lex Julia de Civitates en el año 90 a de C. y que permitió a los aliados de Roma obtener el derecho cívico o consideración ciudadana. La Lex Julia Municipalis emitida por Julio César en el año 45 a. de C. que por pretender unificar los sistemas administrativos de estas comunidades romanas es considerada por los doctrinarios como la verdadera ley reguladora de la organización municipal romana.

A pesar de que existieron sin duda alguna más disposiciones legales que regularon el actual municipal entre ellos el libro L del Digesto, las anteriormente señaladas forman el núcleo más importante de la regulación municipal.

Examinados los anteriores conceptos de un reducido análisis municipalista del pueblo romano y de las instituciones de sus comunidades, podemos concluir que muchas de las formas que reconocen las legislaciones modernas recogen y justifican su existencia en este gran pueblo que legó a la historia del derecho conceptos que aún nos rigen y son vigentes.

Por la forma en que conocemos el municipio moderno, podemos concluir, que la primera figura institucional como estructura política, jurídica y administrativa, surgió de Roma, en tal aspectos coinciden la mayoría de los tratadistas del derecho municipal.

En algo que de igual manera se unifican los doctrinarios, es la mención de que fue precisamente durante la época del imperio romano cuando la unidad comunal independiente en muchas formas del régimen centralista, constituyó un sistema municipal muy semejante al que posteriormente habría de verse en otras ciudades del viejo continente. Son acordes asimismo, con la referencia al "Municipium" estimándolo como una estructura

orgánica, autónoma y con obligaciones encaminadas al bienestar social.

1.3. EL ANTIGUO MUNICIPIO EN ESPAÑA.

Para analizar el municipio en España, no se puede aislar de las formas e ideas provenientes de la civilización romana y aún de la cultura griega. El municipio comprendido en el estudio de la llamada Madre Patria se enriqueció con instituciones que eran de suyo y las nuevas formas implantadas por los Visigodos.

Los municipios existían generalmente aislados y separados sin una organización que les permitiese la evolución y la creación consecuente de estructuras que les dieran la grandeza del Municipio Romano. Fue hasta la época de la conquista de Roma cuando estos municipios dispersos se lograron organizar en casi su totalidad. Esta situación no prevaleció en todas las ciudades y poblaciones municipales españolas siendo posible precisar que según el grado de dependencia de Roma existían notorias diferencias tanto en su organización como en sus leyes. Tales circunstancias tuvieron vigencia propiamente hasta llegar al movimiento comunal de la edad media cuando, inclusive, el imperio romano ya se había desintegrado por la invasión de los pueblos bárbaros.

Encontramos "una mayor influencia de la civilización romana en las municipalidades españolas de Osuna, Cartagena, Mérida, Elche, Valencia, Tarragona y Zaragoza, estas comunidades adoptan consecuentemente los patrones romanos y es posible también encontrar los mismos funcionarios que caracterizan el gobierno del pueblo latino conquistador". "

Así vemos que a principios del siglo IV d. de C. se producen en España constantes ataques de los pueblos germánicos, entre ellos los Suavos, Alanos y Vándalos, pueblos que posteriormente fueron en su totalidad derrotados por los Visigodos, así éstos se convirtieron en amos absolutos del territorio ibérico, imponiendo sus costumbres, parte de su lenguaje, su legislación e instituciones que mejoraron de manera notable las estructuras españolas aunque cabe advertir que a su vez su propia manera de ser acusó marcada influencia de las costumbres y legislación más completa y sistematizada del pueblo romano.

Es importante señalar que en esta época de dominación de los Visigodos, dos instituciones de gran trascendencia en la evolución del municipio español; la "conventus publicus vicinurum" y el "placitum", ambos constituían una reunión pública de vecinos; la primera para resolver asuntos administrativos, la

" HUMBOLDT, Alejandro De. "Ensayo Político sobre el Reino de la Nueva España", Editorial Pedro Robredo, México, 1941, p. 117.

segunda los de carácter judicial. Estas formas institucionales constituyen el antecedente directo de los cabildos abiertos medievales y de los jurados populares respectivamente.

Cabe destacar que durante la dominación más completa por los pueblos árabes, estos repartieron la parte ocupada de la península ibérica en pequeños Emiratos, haciendo posible notar tres etapas preponderantes en el dominio de los emires: la de los Emiratos dependientes del Califa de Bagdad, la del Califato Español y la de los Reinos de Taifas.

Fue en el siglo X d. de C., con el califato de Córdoba que se unificó la administración de las ciudades españolas dominadas, los municipios eran gobernados por agentes de los califas llamados Caidés o Alcadis - Alcaldes, aunque esta denominación se usó hasta el siglo XI en León y Castilla y en el XIII en Galicia.

El problema de la organización que el pueblo árabe implementó en las comunidades bajo su gobierno en la península ibérica, consistió en permitir que los derechos emanados de la asociación de vecindad sólo pudiera ejercerse por los linajes o las clases de más alto rango y eventualmente las asociaciones profesionales.

Ante esta actitud del pueblo árabe se aisló a la burguesía urbana, la que se rebeló provocando grandes y prolongadas luchas que fortalecieron la conciencia municipal, de tal manera que posteriormente las comunas con el espíritu solidario despertado, jugaron un protagonismo sin igual en la destrucción del poderío árabe.

"Ante esta situación los reyes cristianos establecieron pueblos para contener el ataque de los árabes, lo lograban cediendo franquicias y privilegios a la gente que fundara esos centros de población; estas autorizaciones fueron contenidas en las llamadas Cartas Puebla".¹² También en estos títulos se referían a derechos o condiciones que los propios monarcas confirieron a poblaciones ya preestablecidas, en cuyo caso las autorizaciones recibieron el nombre de Fueros Municipales, por más que al paso del tiempo tal denominación se usó en forma indistinta para los pueblos que en apoyo a los reinos contenían los fieros embates de los Moros e impedían, como finalmente sucedió que la península ibérica fuera dominada totalmente por el pueblo invasor.

De lo anteriormente señalado las Cartas Puebla y los Fueros Municipales eran concientemente admitidos por los municipios como verdaderas leyes de su ciudad, ya que las

¹² LOPEZ DE HARO, Carlos. "Las Cortes de Castilla", Editorial Madrid, España, 1964. p. 68.

potestades conferidas les permitían autogobernarse gozando de autonomía política y además autoadministrarse a través de la Asamblea de Aforados compuestas por los vecinos listados en las Cartas o Fueros, dicha asamblea es antecedente del llamado cabildo abierto.

Además de que los vecinos de estas ciudades, tenían la obligación de defender a su municipio, cada habitante era un miliciano. Se identificaban igualmente los miembros de la comunidad con un logotipo representando a su municipio.

Las asambleas eran convocadas con el tañir de una campana de la torre de la iglesia situada en el centro de la población en la que como dijimos, grabado tenía su logotipo e invariablemente un jinete cabalgando en señal de ser combatientes. La elección de los funcionarios con facultades políticas, administrativas y judiciales era directa.

Ante el aumento de la población se produjo la necesidad de la existencia de un Cabildo Cerrado en el que se especializan las actividades de los funcionarios que la integran. En esta forma el cabildo cerrado constituye el antecedente más cercano de lo que hoy es el Ayuntamiento.

Podemos concluir esta etapa con una referencia de suma importancia que señala lo siguiente "Puede afirmarse que el

Municipio Romano, aunque decaído en verdad de su antigua grandeza, transformando y unido a otros nuevos elementos, no desapareció, sino que subsistió después de la invasión hasta la revolución comunal de la edad media". 13

1.4 EL MUNICIPIO ESPAÑOL MEDIEVAL.

La lucha del pueblo español por liberarse del yugo Moro, etapa conocida como la reconquista, duró varios siglos. Las épicas batallas efectuadas por los municipios cuya fortaleza y autonomía se incrementaron por lo Fueros o Cartas Puebla, influyeron profundamente en la cultura española. A través de tales documentos, en que los monarcas otorgaron concesiones, exenciones o privilegios, se obtuvo como resultado que los reinos ganaran el apoyo de los municipios.

De entre los Fueros más destacados encontramos los de Castilla, Aragón, Navarra, León y el de Jaca. Los mismos documentos a no dudarlo, constituyen el antecedente más cercano de las garantías individuales que rigen en las constituciones políticas de los principales países de la época moderna.

13 AZCARATE, Gumersindo de. "El Municipio de la Edad Media", Instituto de Editores de la Administración Local, Madrid, 1979, p. 10.

Los fueros municipales atendieron en inicio, a las necesidades de los Reyes Ibéricos en sus luchas de reconquista contra los Arabes, los líderes que luchaban a su lado, obtenían como consecuencia lógica de participar, el usufructo de grandes extensiones territoriales que recuperaban, estas formas de tenencia inmobiliaria se convirtieron en feudos resultantes, desde luego, de la separación de los terrenos de lo que constituiría el municipio.

La historia nos muestra el invariable axioma de que quien detenta el poder, abusa invariablemente de él, en efecto, "los señores de los feudos, con una desmedida ambición de poseer y controlar los bienes de las comunidades o municipios, olvidaron el principio que les dio origen, ya que, emanados de la clase popular, por la protección que brindaban a los municipios por detentar milicias provenientes de sus luchas, pronto empezaron a cobrar por esa protección a los habitantes, los convirtieron en sus esclavos pidiéndoles un tanto de las cosechas y finalmente considerándose señores dueños de vidas y hacienda, sin duda, el sistema feudal germinaba en sí, la semilla de su propia destrucción".¹⁴

El hecho de que los señores feudales, tratando de ampliar su control, ejercieran desmedida violencia en contra de

¹⁴ ZURITA. "Anales de la Corona de Aragón". Núm. XLIV. Revista de Derecho Privado, España, 1958, p. 120.

los municipios, provocó la necesidad de la existencia de estrictas disposiciones que resguardaran los derechos de las municipalidades, de ahí se desprenden las leyes de Alfonso V conocidas como Fuero de León en el año 1020 que sirvió como modelo a las demás administraciones ibéricas.

Las leyes que permitieron derechos especiales a las ciudades o municipios rurales fueron conocidas como las Cartas Puebla, en ellas se contenía una fundamental potestad, la de autogobernarse, pues de ellas se desprendía la autonomía política y administrativa ejercida a través de la "Asamblea de Aforados", es decir, de los vecinos que hubieren sido listados en las Cartas, asamblea que constituía el Cabildo Abierto Comunitario.

Algunos estudiosos destacan, por considerarlo quizá, un modelo de participación ciudadana, las características de su contenido y al efecto indican:

- 1.- La existencia de la igualdad ante la ley.
- 2.- La inviolabilidad del domicilio.
- 3.- El derecho de los vecinos a ser juzgados por sus jueces naturales, elegidos por él, o por su concenso, antecedente sin duda del requerimiento doctrinario actual de permitir la existencia de un poder judicial propio de cada municipio.

4.- El derecho vecinal de elegir libremente a quienes ocupasen los cargos concejiles.

5.- La facultad a los ciudadanos de poder exigir las responsabilidades consecuentes a sus representantes".¹⁵

Estos principios dan vida y sustentan instituciones modernas de los sistemas políticos modernos y animan la convivencia social dentro de los países que aún, no conteniéndolas en sus leyes, respetan sin embargo su observancia.

Como consecuencia del incremento poblacional, la existencia del Cabildo o Consejo Abierto, se dificulta, ya no es posible llegar a consensos comunitarios con igual eficacia, surge por ende el Cabildo Cerrado en el que se especializan las funciones de quienes lo encabezan, es decir, el Ayuntamiento.

"En 1348 el Rey Alfonso X el Sabio monarca de Castilla centralizó los fueros en la Ley de las Siete Partidas restando autonomía a las comunas; al mismo tenor, Enrique III de Castilla y León creó en 1396 la figura del Corregidor con facultades de supervisar los municipios. En Aragón, Pedro IV en el año de 1340 había instituido la figura del Justicia Mayor que centralizó a

¹⁵ AGUSTIN GARCIA, Juan. "La Ciudad Andina", Editorial Gráfica Ultra, Madrid, s/f. p. 63.

nombre del Rey facultades judiciales y sancionadoras, antes exclusivas de los alcaldes".¹⁴

Hasta aquí hemos visto, que en principio los reyes fomentaron la autonomía municipal otorgándole privilegios que la fortalecieron obteniendo a cambio ayuda para contener las invasiones de otros pueblos y después participando en la lucha contra los Moros.

Posteriormente los municipios acrecentaron su poderío en una alianza con los reyes en contra del también creciente poderío de los señores feudales. Al darse cuenta, una vez vencido el poder de los feudos y notándose más tarde la fuerza municipal, los emperadores restringieron la autonomía de las comunas dando paso a la forma absolutista de gobernar, que siglos más tarde dio origen a la Revolución Francesa.

Fue ante el creciente poderío absolutista de los reyes españoles, que los municipios se expresan con una notoria inconformidad; surgen entonces, grupos sociales en activo que difunden las ideas en contra de esta forma tiránica de gobierno. El principal movimiento de tal naturaleza fue el llamado "Movimiento de los Comuneros" cuyo principal caudillo fue Don Juan de Padilla.

¹⁴ TORO, Alfonso. "Historia de México". La Dominación Española, Editorial Patria, México, 1956, p. 276.

Fue en el año de 1519 que el movimiento de los comuneros convoca en la ciudad de Toledo una reunión de organizaciones defensoras del municipalismo, acudiendo a la misma Don Juan Bravo, Francisco Maldonado, Pedro García y el Obispo Antonio de Acuña en donde acordaron promover acciones contra el autoritarismo del "Rey Sol" Carlos V.

Al enterarse el Rey de las determinaciones tomadas en Toledo, declara la guerra a los comuneros suscitándose diversos enfrentamientos entre el ejército del monarca y el movimiento municipalista, confrontación que culminó en el año de 1521 en la llamada batalla de Villalar con la derrota de los comuneros y la muerte de sus cabezas visibles; con este acontecimiento el municipio español acusó su decadencia; sus frutos resplandecerían, sin embargo en la Nueva España y en los pueblos conquistados por los ibéricos en el nuevo mundo.

Estas acciones provocaron luchas entre los municipios y el Rey, aquellos por mantener los fueros, estos por obtener un mayor control sobre sus gobernados. A lo anterior debe aunarse la protesta de algunas comunidades como León y Castilla por los altos impuestos que imponía Alfonso X, nacieron así las Hermandades de estos dos importantes pueblos que fueron verdaderas confederaciones de municipios.

Cabe hacerse notar, que el Consejo Municipal o Cabildo Cerrado, acabó con el control de las asambleas de vecinos en las que la elección de los consejeros era abierta, con ello, los cargos municipales pasaron a mano de la burguesía más pudiente y que tan sólo en los municipios rurales se conservó el Cabildo Abierto.

En una medida que consagraba la voluntad popular y a la vez le permitía obtener el trono, Enrique II dispensó a las ciudades de León y Castilla del pago de algunos impuestos.

Posteriormente su sucesor Enrique III "El Doliente" en su carácter de Rey de ambas ciudades, obtuvo de las Cortes autorización para cobrar subsidios sin necesidad de consultar a los representantes de dichas ciudades, en consecuencia los municipios pertenecientes a las Hermandades protestaron para que se les relevare del pago de las dietas de sus Diputados o Procuradores, estos constituían la representación municipal ante las Cortes con capacidad de influir en las decisiones que se tomaran en las mismas (por ello, esta forma de gobierno sería llamada en Francia, Estado Llano). La medida les fue otorgada por las Cortes pero a su vez les impidió a las comunidades tener preponderancia en el órgano de decisión.

Para concluir el presente capítulo diremos que al buscar en los diversos autores citados, no encontramos facultades

legislativas en los Municipios tanto en Grecia, Roma y España, puesto que estas estaban destinadas a la ciudad, Metrópoli o Polis y en algunas ocasiones les permitían legislar respecto de las haciendas, para el sólo efecto de llevar a cabo el pago de impuestos que les eran fijados por los conquistadores. Es a través del Municipio de cada población, en que las aspiraciones del pueblo encontraba un canal adecuado para expresarse, con lo que se lograba contener los exagerados privilegios de los señorios, los que en tierra de conquista, era lógico que lograban un mayor número posible, sobre todo los conquistadores y sus descendientes. Al mismo tiempo, se canalizaban los intereses regionales, pero sin tener facultades legislativas como apuntábamos anteriormente.

CAPITULO II

EL MUNICIPIO EN MEXICO.

- 2.1. EL MUNICIPIO EN LA EPOCA PREHISPANICA.
 - EL CALPULLI
- 2.2. EL MUNICIPIO A LA LLEGADA DE LOS ESPAÑOLES.
- 2.3. EL MUNICIPIO EN LA COLONIA.
- 2.4. EL MUNICIPIO EN LA EPOCA INDEPENDIENTE.
 - EL IMPERIO.
- 2.5. EL MUNICIPIO EN LA REVOLUCION.
 - LA CONSTITUCION POLITICA DE 1917.

CAPITULO II**EL MUNICIPIO EN MEXICO.**

En la búsqueda de comunidades, instituciones o formas organizativas de los diferentes pueblos de América que hubieren sido constituidas con anterioridad a la conquista de México, los historiadores del Derecho Municipal han concluido que el Municipio no existió de manera alguna con las características de Grecia, Roma y España.

2.1. EL MUNICIPIO EN LA EPOCA PREHISPANICA.

Lo que actualmente es el territorio nacional, habitaron durante distintos periodos cronológicos y culturales a la conquista, múltiples pueblos de diferentes grados de civilización. Los regímenes sociales en que estaban organizados en forma primitiva rudimentaria, traducida en un cúmulo de reglas consuetudinarias, que aún no se han estudiado exhaustivamente. Quizá la indagación minuciosa sobre la organización política de los pueblos prehispánicos que vivieron dentro del territorio nacional conduzcan al conocimiento cabal de sus instituciones jurídicas, disipándolas y rectificando posibles errores en que los investigadores de distintas disciplinas e inclinaciones han podido recurrir.

Entre los pueblos primitivos o aborígenes, destacan como se sabe, los Otomís, nómadas que ocuparon algunas regiones de los actuales Estados de la República como son: Tamaulipas, Nuevo León, San Luis Potosí, Guanajuato, Querétaro e Hidalgo; los Olmecas y Nonoalcas, en el centro del país, los Zapotecas y Mixtecas en la región del Estado de Oaxaca; los Xicalangas, en el Golfo de México, los Mayas Quiches, en el sur de la península de Yucatán.

Muy numerosos son los escritores e historiadores que nos hablan de tres civilizaciones; la Otomí, La Nahoá y la Maya, que comprendieron diversos pueblos. La más antigua y primitiva fue la Otomí del centro, antigua ocupadora del territorio nacional, que dicen que ni siquiera puede llamarse civilización, estaba formada de agrupaciones de una familia y que habitaban en cavernas sin dios y sin patria. Por las necesidades del alma formaron grupos superiores, no podían comprender la propiedad, se desconocía la guerra, sólo podían tener riñas por enemistades familiares o defensa de su hogar.

Por lo que concierne a la cultura Nahoá, se afirma que: eran conocidos por sus influencias extrañas. " Los primeros pobladores que actualmente comprenden los Estados de Yucatán, Tabasco y Chiapas que pertenecieron a la civilización Maya, se agrupaban en diferentes pueblos como los Itzaes, Peteones, Lacandones, etc. Pero los principales que constituían una nación

eran los Itzaes que habitaban en la laguna de Petén y como rey era Canek, Serpiente Negra".¹⁷

De la primitiva raza Naoa, descendieron múltiples pueblos o tribus, entre ellos los Toltecas, destacados por su grande civilización, mismos que habitaron en los Estados de la región central de la República Mexicana en el siglo VII de nuestra era. En cuanto a su organización política, en un principio tenían un gobierno sacerdotal o teocrático, que después sustituyeron por la monarquía.

A la desaparición del imperio Tolteca, por causas históricas que no corresponden al presente trabajo, originaron el establecimiento de múltiples pueblos independientes entre sí, que pudieron constituir una verdadera nación.

Entre las tribus o pueblos sobresalientes, fueron los Aztecas. El gobierno de los Aztecas, era teocrático, fundando una ciudad de nombre Tenochtitlán, en honor a un sacerdote de nombre Tenoch, mismo que los conducía en un peregrinar para encontrar el lugar prometido. Una vez establecido, su gobierno estuvo depositado en los nobles y sacerdotes y que fueron éstos sustituidos por la monarquía electiva. "El Monarca era designado por electores que representaban la voluntad popular y que

¹⁷

DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal. "Historia verdadera de la Conquista de la Nueva España". T. I, Editorial Porrúa, México, 1960. p. 147.

deberían de ser señores de primera nobleza. Bajo el gobierno de Itzcoatl, aumentó el número de electores populares, llegando a estar formado por seis electores, sólo los nobles podían fungir como electores sin que ninguna persona o clase social haya tenido injerencia en el nombramiento del mismo".¹⁸

Ahora bien, el estudio del Municipio en México desde sus principios significa en gran parte encontrarnos inmersos en la propia historia de España, tal es la importancia de la conquista que por el fenómeno de la transculturación nos legó su forma de ser y sus instituciones.

En efecto, el Municipio en México aparece con las señaladas características hasta la llegada de los conquistadores más bien, como una formación y creación de los mismos, pues contrario a los tres pueblos clásicos antes referidos, en los que por diversos medios el Estado y los gobernantes les concedieron o reconocieron tal personalidad que presume su anterior existencia, en los pueblos que fueron sometidos en latinoamérica, a través de obligar a permanecer en determinado territorio y por un tiempo también impuesto a grupos de individuos, se dio pauta a la creación municipal.

¹⁸ MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. "El Derecho Precolonial". Quinta Edición, Editorial Porrúa, México, 1985, p. 116.

Pero, podríamos encontrar quizá la justificación en el México prehispánico, de la existencia de un municipio, si en forma no muy estricta aplicáramos el concepto jus-naturalista o el sociológico y siempre y cuando considerásemos que toda la agrupación humana que se une para su seguridad y subsistencia fuera el municipio, pero ello nos llevaría al error de confundir una sociedad elemental con una forma más compleja de organización como lo es el objeto de nuestro estudio.

En efecto, concebido así el municipio encontraríamos en los diversos pueblos de mesoamérica y en especial de México, agrupaciones naturales de tipo local de individuos unidos por nexos de parentesco, religión y necesidades que obedecen a condiciones de sociabilidad.

El Municipio conceptuado por el jus-naturalismo como sabemos, atiende a la idea Aristotélica del Zoon Politikon u hombre político en el cual la unidad de los individuos es inherente a la naturaleza humana, por lo que, no podemos afirmar que las estructuras indígenas fuesen de por sí municipalidades, pues, nótese que la doctrina moderna señala como elementos básicos de toda organización municipal: el territorio, la población, el gobierno, la relación de vecindad, la autonomía, la capacidad económica, el reconocimiento legal, la formación jurídico política y un actuar de sus integrantes para satisfacer las necesidades públicas locales. Al no existir los elementos

señalados, no podemos manifestar por ende, que en verdad existiese el municipio en México antes de la llegada de los españoles.

Debemos hacer notar que, antes de la conquista existían en nuestro territorio múltiples comunidades que atendieron en su actuar a una organización incipiente bajo controles estrictos de gobernantes locales, sin autonomía y sin territorios definidos pues estos eran cambiados constantemente en su extensión como resultado de las guerras en que se encontraban inmersos. Pueblos como los que formaron la triple alianza, México, Texcoco y Tacuba, por su importancia sirvieron como ejemplo de la organización indígena para los diversos estudiosos del derecho principalmente en sus ramas agraria, municipal y administrativa. Sin embargo, no debemos perder de vista las múltiples comunidades que jamás fueron inclusive, conquistadas por los españoles, sirva de ilustración el pueblo Purépecha, el Lacandón, el Tepehuano, el Cora, etc.

Entendido así que las comunidades indígenas contaban con diversos tipos de organización, conviene entonces señalar que por su importancia militar, por la grandeza de su imperio, por la riqueza de su cultura y además de que sus formas organizativas eran las más comunes en el México prehispánico, son las causas por lo que se atiende en este estudio al análisis del pueblo Mexica.

- EL CALPULLI.

Así tenemos El Calpulli azteca, como institución, en su mayor grado de evolución, como forma comunitaria, han conducido a muchos autores a ubicarlo en ejemplo de estructura educativa, administrativa de gobierno, antecedente agrario y como una forma primitiva entre los pueblos de lo que se estima el Municipio Urbano en México.

El Calpulli en su concepción e integración primigenia era el conjunto de personas descendientes del mismo linaje y asentadas en un lugar determinado, luego entonces calpulli significa barrio de gente conocida o linaje antiguo.

Con respecto a las tierras del Calpulli podemos resumir su naturaleza y régimen normativo en los siguientes puntos:

"1.- El Calpulli -en plural calpullec-, es una unidad socio-política que, originalmente significó "BARRIO DE GENTE CONOCIDA O LINAJE ANTIGUO", teniendo sus tierras y términos conocidos desde su pasado remoto".

"2.- Las tierras llamadas Calpullalli pertenecían en comunidad al núcleo de población integrante del Calpulli".

"3.- Las tierras del Calpulli se dividían en parcelas llamadas TLALMILLI, cuya posesión y dominio útil se otorgaba a las familias pertenecientes al barrio. Hay que hacer notar que su explotación era individual o, mejor dicho, familiar y no colectiva, como algunas personas erróneamente lo han afirmado. En sus cultivos utilizaban una vara larga con punta moldeada a fuego, o de cobre, llamada cóatl".

"4.- Cada familia tenía derecho a una parcela que se le otorgaba por conducto, generalmente del jefe de familia".

"5.- El titular de la parcela la usufructuaba de por vida, sin poder enajenarla ni gravarla, pero con la facultad de transmitirla a sus herederos".

"6.- Si el poseedor moría sin sucesión, la parcela volvía a la corporación".

"7.- No era permitido el acaparamiento de parcelas".

"8.- No era lícito otorgar parcela a quien no era del Calpulli, ni enajenarla a otro barrio".

"9.- Estaba prohibido el arrendamiento de parcelas y los poseedores tenían la obligación ineludible de cultivarla personalmente. Sin embargo, conforme a los usos y costumbres del

pueblo Azteca, era permitido que, en casos de excepción, un barrio diera en arrendamiento parte de sus tierras a otro, destinándose el producto del arrendamiento a gastos comunales del Calpulli".

"10.- El pariente mayor, CHINANCALLEC, con el consenso del consejo de ancianos hacía la distribución de las parcelas entre los miembros del Calpulli".

"11.- El titular de una parcela no podía ser desposeído de ella sino por causa justificada".

"12.- El poseedor de una parcela perdía sus tierras si abandonaba el barrio para avecindarse en otro o era expulsado del clan".

"13.- Si el titular de una parcela dejaba de cultivarla, sin causa legítima, durante dos años consecutivos era amonestado y requerido para que la cultivase al año siguiente y si no lo hacía perdía sus tierras que revertían al Calpulli".

"14.- Se estimaban motivos justificados para no cultivar las tierras, ser menor, huérfano, enfermo o muy viejo".

"15.- Estaba estrictamente prohibida la intervención de un Calpulli en la tierra de otro".

"16.- Se llevaba riguroso registro de las tierras que correspondían a cada barrio y dentro de éste a cada poseedor en papel (AMATL), con inscripciones jeroglíficas".¹⁹

Luego entonces los Calpulli eran, tierras divididas en parcelas que se otorgaban a cada jefe de familia para el sustento de ésta. Constituyen el antecedente del ejido posrevolucionario, pues no podían enajenarse ni dejarse de trabajar más de tres años, siendo tan sólo susceptibles de usufructo. En la destrucción del calpulli descuellos el origen del problema agrario, causa de los grandes movimientos nacionales armados.

El problema de la carencia de tierras no existió para el mexicana. La propia configuración de su territorio ofrecía a cualquier nuevo ciudadano la coyuntura de poseer una parcela que engrosaba el calpulli, mediante la construcción de una chinampa unida al perímetro de la isla.

De la organización de los calpulli los historiadores desprenden algunas instituciones establecidas en la constitución social de 1917, por ejemplo la del ejido, debiéndose señalar que los calpullalli tenían además de la parcela particular de usufructo, a la salida de los barrios tierras destinadas a los

¹⁹

ZURITA, Alonso De. "Breve y Sumarísima Relación de los Señores de la Nueva España". Biblioteca del Estudiante Universitario, Editorial U.N.A.M. México, 1942, p.p. 31 y 32.

gastos comunes y al mantenimiento del culto, estas tierras fueron llamadas por los españoles ejidos, palabra "que proviene del latín "exitus" que significa salida".²⁰

Grande admiración causó a los conquistadores el esplendor y magnificencia de la capital del estado mexicana. Hernán Cortés, en su Segunda Carta Relación enviada al emperador Carlos I, decía que daban acceso a la gran Tenochtitlán "cuatro entradas, todas de calzada hecha a mano, tan ancha como dos lanzas jinetas".²¹

Pero pese a las loables referencias que suelen ser mencionadas por los historiadores respecto al Calpulli, tratando de señalarlo como una estructura idónea de la organización de los pueblos de la Triple Alianza y sus dominados, la verdadera situación imperante entre las clases, gobernante y gobernados distó con mucho de ser forma positivamente justa para estos últimos, ya que la desigualdad constituyó el común denominador de la existencia comunitaria.

Queda clara la existencia de los pueblos señalados, de castas sociales y estratos privilegiados, por ellos denotamos que

²⁰ MATEOS M., Agustín. "Etimologías Grecolatinas del Español". Sexta Edición, Editorial Esfinge, México, 1975, p. 68.

²¹ CORTES, Hernán. "Cartas y Relaciones". EMECE, Editores. Buenos Aires, 1946. p. 184.

el pueblo, finalmente el último de esta jerarquía, encontraba en el Calpulli, su única forma de sobrevivencia, antes que ellos; debíanse atender los intereses del Rey, de los nobles, de los sacerdotes y de los guerreros. La riqueza entonces, estaba acumulada en unas cuantas manos, las de privilegio, transmitían el dominio en un cercano círculo; el calpulli por su parte no era objeto de transmisión, esta regulación mantuvo la diferencia de clases e hizo menos que imposible el desenvolvimiento económico de las masas.

Por lo que señala Mendieta y Nuñez: "Las creencias religiosas que en las sociedades primitivas norman hasta los actos más insignificantes de la vida individual y colectiva, eran, por otra parte una sanción del estado de cosas existente y una disciplina eficaz. Pero las necesidades se imponían sobre conceptos y respetos seculares. La miseria iba sembrando el descontento entre las masas".²²

2.2. EL MUNICIPIO A LA LLEGADA DE LOS ESPAÑOLES.

El primer municipio en América surge en Cuba en el año de 1492, siendo designado como gobernador por la Corona, Diego de Velázquez y creándose asimismo en la pequeña isla del Caribe diferentes municipios a la usanza y regulaciones del establecido

²²

MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. "EL Problema Agrario en México y la Ley Federal de Reforma Agraria". Vigésima Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1989, p. 28.

en los pueblos de Castilla que como hemos venido refiriendo, acusaba una notable influencia visigoda.

Una vez descubierta la masa continental las exploraciones españolas a las tierras de occidente se volvieron actividades frecuentes ya por la clara necesidad de investigar las otras fronteras que no habían sido visitadas. Por esta propia motivación el gobernador Velázquez organizó una expedición que daría inicio a una nueva etapa de la conquista, así, designó a Hernán Cortés como capitán de la empresa ya que dicha facultad le era propia en cuanto que emanaba del poder del Ayuntamiento público que para entonces representaba.

Para tal efecto obtuvo la autorización para que se efectuara la expedición por parte de la Corona de España quien facultó la realización de dicha empresa subsidiada económicamente desde Cuba directamente. Hernán Cortés con un espíritu aventurero propio de los castellanos y con la ambición de obtener para sí los beneficios que podía redituarle la conquista de un continente por descubrir y de los pueblos por dominar, se rebela a la autoridad de Velázquez pretendiendo llevar la expedición sin la dependencia ni la anuencia de aquel.

Dándose cuenta el gobernador de tal actitud, ordena se revoque el nombramiento a Cortés quien apresuradamente, el día 10 de febrero de 1519, evitando su detención y posteriormente

eludiendo la persecución, iza velas y se lanza a la aventura que le deparaban las nuevas tierras.

Después de dos meses de navegación, de tocar varias costas en territorio mexicano toma la decisión de desembarcar en lo que hoy es San Juan de Ulúa y Veracruz. Consciente del problema legal que significaba el hecho de no contar con la autorización del municipio cubano para establecer una población permanente y realizar la conquista, aprovechando los conocimientos de Derecho Castellano adquiridos en sus dos años de estudio en la Universidad Salmantina, procede a fundar en nombre del Rey Carlos de España el 22 de abril de 1519 denominándole la Villa Rica de la Vera Cruz, el primer municipio continental constituyendo así el requisito legal para obtener el apoyo del Rey con la facultad de actuar en nombre y representación de la Corona.

Durante más de dos años la actividad de Cortés fue febrilmente encaminada a obtener el dominio y control de los pueblos indígenas y asegurar los territorios dominados tal fue por ejemplo el caso de la tenaz lucha que le representó dominar al pueblo azteca empresa que logró con la alianza de los Tlaxcaltecas hasta el 13 de agosto de 1521 estableciendo posteriormente en la destruida Tenochtitlán el Ayuntamiento que reglamentaría el actuar municipal de la Nueva España.

La intención de Hernán Cortés era arraigar la identidad formal del municipio, para ello emitió en los años de 1524 y 1525 diversas disposiciones que con el nombre de "Plan Municipal" o también llamadas "Ordenanzas de Cortés", regulaban diversos aspectos referidos al servicio militar, guarda de armas, obligaciones del culto religioso, en materia agrícola y de manera importante la obligación de residir en el país cuando menos ocho años so pena de perder todo lo adquirido; contenían además disposiciones en lo criminal como la implantación de penas, en lo administrativo la recaudación de tributos y en lo político, mecanismos para nombramiento de autoridades.

2.3. EL MUNICIPIO EN LA COLONIA.

Desde el punto de vista jurídico político, la conquista, hizo desaparecer los diferentes estados autóctonos o indígenas al someterlos al imperio español, sometimiento que produjo como consecuencia la imposición de un régimen jurídico y político sobre el espacio territorial y sobre el elemento humano que integraban las formas estatales y de gobierno en que dichos pueblos se encontraban estructurados.

La multiplicación de los estados prehispánicos se sustituyeron por una política unitaria que los despojó de personalidad y como consecuencia los extinguió. Esto no constituyó por ende un estado monárquico español, el cual le dio

su organización jurídico-política como provincias o reinos dependientes de su gobierno.

Durante la Colonia no hubo estado mexicano, ya que el actual territorio pertenecía al dominio español. Se ordenó a los monarcas españoles que se respetara la vigencia de las primitivas costumbres de los aborígenes sometidos, en tanto las costumbres no estuvieran en contradicción con los intereses supremos del estado colonizador.

"En la Nueva España, estuvo vigente en primer término la legislación dictada exclusivamente por las colonias de América y que se llamó derecho indiano, y dentro de la cual ocupan un lugar preeminente las célebres leyes de las Indias, verdadera síntesis del derecho hispánico y de las costumbres jurídicas aborígenes".²³

Los repartos de tierras se realizaron a través de disposiciones concretas de la Corona que recibieron el nombre de Mercedes Reales. Las primeras entregas de tierras se efectuaron con arreglo a la ley para la distribución y mejora de la propiedad del día 18 de junio de 1523, simultáneas a la fundación de los pueblos españoles en las tierras objeto del nuevo dominio producto de la apropiación de la conquista.

²³ MONEVA Y PUYOL, Juan. "Introducción al Derecho Hispánico". Séptima Edición, Editorial Labor, Barcelona, 1968, p. 58.

La colonización nace así, por medio de la fundación de pueblos españoles cuyo objetivo primario era servir de punto de apoyo o avanzada para continuar con el accionar de los iberos, comunidades que se constituyeron acorde a lo dispuesto en las ordenanzas de población conforme a convenios que los gobernadores de las provincias celebraban con personas con capacidad y responsabilidad para constituir las.

Las Ordenanzas de Población mandaban, que una vez señalado el lugar adecuado para erigir un centro de población, deberá determinarse la ubicación y extensión suficiente para ejidos y propios, el resto, dividirse en cuatro partes, la primera para quien hubiere obtenido la autorización (Capitulación), las tres restantes para repartir suertes iguales entre los pobladores, si sobrasen tierras éstas se reservaban para quienes se incorporaran posteriormente a la comunidad o municipio.

Cada ciudad de la Nueva España constituía un municipio, ello en consecuencia impulso la necesidad de formar sus respectivos cabildos, el que en principio al adoptar la estructura del municipio castellano designaba un alcalde mayor y en torno al mismo los demás cargos que cumplimentaban la función de los cabildos en la planificación de una infraestructura urbana y la formación de los lazos de vecindad. A medida que evolucionó

la institución, las funciones se hicieron más complejas, existiendo entre otras:

"1.- La planeación de obras públicas bajo la vigilancia de los regidores".

"2.- La administración de mercados, las ventas y los mesones a cargo de un Ejecutor quien también se encargaba de las pesas y medidas".

"3.- Garantizar que los vecinos del municipio pudieran cultivar sus tierras y recoger sus cosechas".

"4.- El corte y la plantación de árboles".

"5.- Los remates al mejor postor en lo referente al pan y la carne".

"6.- La elaboración de ordenanzas previa aprobación del Virrey".

"7.- El reparto de concesiones de tierras y aguas cuya solicitud se presentaba al cabildo y su aceptación se notificaba

por los regidores, con algunas particularidades en el caso de los ingenios y de pastos y frutas silvestres". ²⁴

Años más tarde, la necesidad urgió la creación de dos nuevas formas jurídicas y administrativas para resolver sobre todo, asuntos relacionados con los indígenas:

I.- Los cabildos de indios cuyas disposiciones se obligaba a éstos a vivir en los municipios que se iban formando, institución que también intervenía para el respeto de sus bienes y al que en algunos casos la Corona española, concediendo a los miembros de la clase dominante indígena funciones de alcaldes y regidores, les facultaba para la recaudación de tributos, distribución de tareas agrícolas, ayuda en la evangelización, distribución de agua, planeación de caminos, regular mercados y administrar justicia en problemas vecinales.

El Emperador Carlos V deretó que en los municipios importantes hubiese, cuando menos doce regidores y en los pequeños solo seis, prohibiéndose a las personas sin vecindad, ocupar cargos concejiles.

II.- El cabildo español. Esta forma estructural persistió con las características de los antiguos municipios

²⁴ ESQUIVEL OBREGON, Toribio. "Apuntes para la Historia del Derecho en México". Editorial Polif, México, 1937, p. 120.

españoles que hemos referido aunque debe hacerse notar que siempre existió en los dos tipos de cabildos la injerencia de la Corona y el centralismo en las decisiones municipales.

Además de los regidores existían diversos funcionarios entre los que podemos nombrar: el defensor de los derechos de la ciudad, el fiel ejecutor, el alférez real, el alguacil mayor y otros no menos importantes.

Para entonces, entre las principales funciones de los ya evolucionados Ayuntamientos, junto con los anteriores funcionarios mencionados, cabe destacar las siguientes atribuciones:

"a) Función administrativa. encargados de toda la infraestructura urbana incluyendo construcción, cuidado y mantenimiento de caminos y puentes, de policía, agua potables y alumbrado, mercados y mesones, así como el disfrute de tierras y aguas".

"b) Función legislativa. que a través de ordenanzas con el objeto de mantener la paz en todos los aspectos de la vida vecinal, regulaban relaciones sociales, económicas, administrativas y de vigilancia de los gremios". "

" MORENO, Manuel M. "Breve Reseña Histórica y Administrativa del Distrito Federal". Codificación de las Disposiciones Administrativas Vigentes cuya

c) Función judicial. Los alcaldes conocían de todas las causas civiles y criminales salvo la pena de muerte y la mutilación. En las causas de los indios, sólo podían formar la instrucción, aprehender a los culpables y mandarlos con el alcalde mayor. **

Los municipios coloniales hacían de la explotación de sus bienes un importante ingreso, para ello regularon el manejo económico de los mismos por medio de los Pósitos y Alhóndigas; los primeros eran los fondos pecuniarios con los que se comerciaban las semillas, la ganancia de esta actividad se guardaba para el caso de una necesidad pública; las segundas servían como almacenes de granos y semillas que regulaban el precio del mercado de dichos productos y permitían a los Ayuntamientos imponer sanciones a quienes con perjuicio de la comunidad intentaran elevar sus precios.

Para concluir diremos que en esta época histórica, es de comentarse que el municipio sólo podía legislar en cuanto a su hacienda y no así en cuanto a los demás renglones, puesto que, como apuntábamos anteriormente, existen las ordenanzas, que son obligatorias para todos los municipios.

Aplicación corresponde al Departamento del Distrito Federal. Talleres Gráficos. México, 1943. p. 160.

** ESQUIVEL OBREGON. Op. cit., p. 354.

2.4. EL MUNICIPIO EN LA EPOCA INDEPENDIENTE.

Los factores que dieron origen al movimiento de Independencia fueron múltiples y de índole diversa, tal vez se requiriese como forma de experiencia, haber estado presentes el momento en que afloran para así percatarse de su verdadera magnitud e importancia, pero destacamos principalmente la lucha íntegra en la Nueva España entre españoles y criollos, ambas clases detentadoras de la riqueza muchas veces a costa de tomar por la fuerza las propiedades de pueblos enteros, factor no menos importante lo fue la cada vez menor intervención de la Corona en los asuntos de sus colonias ocupada en mantenerse en el poder en sus propias luchas interinas y sin duda la situación paupérrima de los indígenas mexicanos.

En efecto, en el México colonial los indios y las castas consideraban a los españoles como causa de su miseria, así, la guerra de independencia encontró en la población rural su carne de cañón, las masas sin embargo no combatieron en principio por un anhelo de autonomía; respecto a España pues esta idea seguramente estaba por encima de su mentalidad, sino como un grito de rebelión al estatus que nos les permitía ya tan siquiera, niveles mínimos de subsistencia.

Los municipios, eran controlados por españoles, los cargos concejiles no eran ya de elección y aunque lo hubieren

sido, estaban lejos del alcance de la participación comunitaria, mucho menos de la clase indígena sin alcances de participación política. Al respecto, concedora la Corona Española de la situación social que guardaba la colonia, trató a través de disposiciones benefactoras, de ampliar beneficios a los indios por conducto de los ayuntamientos, lo que sólo condujo a un círculo cerrado.

Por otro lado, las constantes luchas políticas del viejo continente trajeron en consecuencia que la península ibérica quedara bajo el yugo de Napoleón en el siglo XIX; esto originó influencias notables en América que dieron pauta, junto con las ideas del enciclopedismo francés el deseo de las colonias de una independencia de la metrópoli. Los movimientos de emancipación dieron inicio en el año de 1808 propiamente, en el período comprendido desde esa fecha hasta el año de 1867 en el que se consumó el triunfo de los republicanos, la historia de México registra un elevado número de asambleas constituyentes en las que se plantearon los primeros instrumentos constitucionales y de planes que querían modificar los anteriores acuerdos.

En efecto, el día 9 de agosto de 1808 Fray Melchor de Talamantes pronuncia un discurso en el que desconoce la autoridad de España. A partir de entonces hasta el 27 de septiembre de 1821 día en que se consuma la independencia es fácil encontrar

las ideas liberalistas en los más conocidos personajes de nuestra historia.

De inmediato el Ayuntamiento de la ciudad de México, convocó a cabildo determinando la situación que guardaría la colonia respecto a la dependencia de la metrópoli acordando dejarla en suspenso mediante un estatuto provisional hasta en tanto se resolviera la situación de la península.

Los Ayuntamientos no sufrieron cambios notables; para entonces la Constitución de las Cortes de Cádiz establecían la existencia de los Ayuntamientos conformados por alcaldes, regidores, un procurador y un síndico al mando de un jefe político y señalando para el caso de que fueren presididos por alcaldes, que el primero de los nombrados tendría a su cargo la dirección del Ayuntamiento. Sus facultades en realidad, no sufrieron modificación alguna y si en cambio empezó a vislumbrarse lo que más tarde vendría a emerger como una forma de control centralista a través de los jefes políticos.

Posteriormente surge la constitución política federalista de 1824 que no regula en forma precisa el actuar municipal, debiéndose entender entonces que se respetaba el estado imperante; en 1836 surgen las Bases Constitucionales también llamadas "Las Siete Leyes" que, considerándose

centralista contiene sin embargo, disposiciones que regularon la existencia de la institución municipal y de sus integrantes.

Así el 20 de marzo de 1837 se suprimieron los Ayuntamientos y son sustituidos los Alcaldes por Jueces de Paz subordinados a los prefectos y subprefectos. Debe hacerse notar que de estas disposiciones aparece la figura política de los apoderados de los pueblos.

Algunos años después, el 12 de junio de 1843 surgen las bases de la organización política de la República Mexicana expedidas por Santa Anna.

El 4 de agosto de 1846 surge el Plan de la Ciudadela y con él de nuevo la idea del federalismo siguiendo los lineamientos de la Constitución de 1824. El nombre de "Estados" como entidades federativas substituyen la denominación de "Departamentos", se consolida el Distrito Federal como territorio propio de asiento de los poderes federales y los Ayuntamientos vuelven a funcionar. Las acciones antes mencionadas y las disposiciones vigentes entonces, traen consigo la necesidad de una nueva Carta Constitucional más acorde a la realidad, fue Don Juan Alvarez quien convocó para tal efecto el Congreso Constituyente el día 16 de octubre de 1855 enarbolando como ideario el contenido del Plan de Ayutla.

El 25 de junio de 1856 se expide la Ley sobre Desamortización de las Fincas Rústicas según la cual, las fincas deberían de ser administradas por corporaciones civiles entre las que se contemplaban los Ayuntamientos; si bien es cierto que estos de alguna manera vieron afectados sus bienes, obtuvieron a cambio ganancias en el cobro de impuestos sobre las fincas. Dicha disposición estuvo vigente hasta la aplicación de la nueva Carta Magna.

Con la Constitución del 5 de febrero de 1857, no se modificó en forma sustancial la reglamentación de los Municipios con excepción de la facultad que otorgó el Congreso a los Estados para el arreglo interior del Distrito y de los territorios sustentando la elección popular de las autoridades políticas, municipales y judiciales a quienes se otorgaban rentas para el cumplimiento de sus atribuciones locales.

- EL IMPERIO.

Un hecho histórico como lo fue la intervención francesa de 1862 dio origen al establecimiento de una monarquía impuesta, de Maximiliano y trae como consecuencia algunas modificaciones a la estructura municipal a pesar de que como sabemos que existía un régimen legal encabezado por el presidente Benito Juárez.

Una vez que Maximiliano acepta la Corona de México el día 10 de abril de 1864 y con la pretensión de ganarse la simpatía de los mexicanos pretende establecer instituciones liberales y otorgar un régimen constitucional por lo que expide el día 10 de abril de 1865 el llamado Estatuto Provisional del Imperio mexicano que recoge las ideas propias del archiduque y de connotados conservadores mexicanos.

Del contenido del Estatuto caben destacar principalmente las disposiciones que se mencionan a continuación:

a) Facultar a cada población para tener una administración propia y proporcional al número de habitantes, señalando que los cargos municipales serían desempeñados por los alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales. (Artículo 36).

b) El emperador se reservó la facultad de cobrar los impuestos municipales según los proyectos que establecieran los Ayuntamientos. (Artículo 28).

c) Con la existencia de una ley que señalaba las facultades de los funcionarios municipales, se dio certidumbre al actuar de los mismos confiriéndoles además la posibilidad de reglamentar la elección de los ayuntamientos. (Artículo 45).

El presidente Benito Juárez luchó en todo momento para que los ordenamientos imperialistas no fuesen positivos, pues a pesar de la intervención nunca dejó de ejercer sus funciones. El 15 de julio de 1857 se restablece la situación constitucional y el presidente asume el poder a su cargo, con ello cobra vigencia de nueva cuenta la constitución de 1857 y regresa a los municipios a su régimen anterior.

La guerra de independencia, como única consecuencia positiva, rompió los lazos que nos unían a España. Fue una lucha contra la expoliación extranjera. El movimiento liberal persigue y logra, en cierta medida, metas más altas: liquidar la depredación extranjera y la hegemonía que el clero mexicano ansiaba conservar a ultranza sobre el estado. Finalmente la revolución mexicana se enfrenta a los tres viejos enemigos: latifundismo, imperialismo y clero político.

2.5. EL MUNICIPIO EN LA REVOLUCION.

Por más de un siglo ha debido contender México para segar las hondas raíces feudales que, a lo largo de tres siglos, España sembró en este continente. Lid iniciada en 1810 a 1821, con la guerra de Independencia; continuada después de 1854 a 1867, con la revolución de Ayutla, la guerra de la Reforma, y la intervención francesa; y, posteriormente, de 1910 a 1917, con el movimiento maderista, y la revolución que culmina en nuestra

actual Carta Magna. Estos tres grandes movimientos libertarios no son sino la concatenación de los esfuerzos realizados por nuestro pueblo, al exigir una vida mejor. Ahora bien, hemos expuesto como en el devenir del municipio, la legislación imperante en la materia fue rica en variantes atendiendo en esencia a la diversidad geográfica, política, económica y social de nuestro país, fueron curiosamente las constituciones centralistas y no las federalistas quienes abundaron en regulación municipal, inclusive el Estatuto Provisional del Imperio de Maximiliano, con la convicción de que con ello se ganaría la simpatía popular, fue sin duda un cuerpo de leyes amplísimo en algunos aspectos de facultades en favor de la autonomía municipal.

Lo anterior, no evitó en forma alguna que una figura política establecida desde la constitución de 1857, el Prefecto, equivalente en cierta manera a los diputados de la actualidad, asumiera actividades de intermediación entre la entidad federativa y el municipio evitando el verdadero ejercicio de la libertad municipal, en cierto aspecto, los prefectos se constituyeron en los ejecutores de las órdenes de los gobernadores en turno con facultades de decisión y ejecución en el ámbito comunal y redujeron a los Ayuntamientos en meras oficinas administrativas del estado, de esta situación de hecho, sólo se libraron los municipios más importantes.

Empieza así una etapa en la que hacen crisis las desigualdades sociales. La lucha revolucionaria encuentra en ese orden de cosas entre el pueblo mexicano, un campo fértil con las inconformidades cada día más crecientes de los oprimidos. Resultaría tedioso repetir cada uno de los datos históricos que describen la situación del pueblo mexicano después de la Constitución Política de 1857, tan sólo basta recordar que un pueblo hambriento de libertades, oprimido en su economía y sin canales de expresión, se polariza con su gobierno y produce el ideario que alentó el movimiento de la revolución.

En efecto la revolución expresó en todo momento la necesidad de oxigenación política con el cambio de un sistema dictatorial de Porfirio Díaz quien permaneció en el poder 34 años. Consecuencia de esto lo encontramos en la mayoría de los planes y programas de la oposición al régimen Porfirista, la necesidad de que el municipio recuperase su autonomía y con ella la posibilidad de sus habitantes a elegir quien los gobierne, a solucionar por sí mismos sus problemas de infraestructura y también un manejo de su hacienda para que fuese el propio municipio quien determinara el destino de los ingresos.

La cuestión agraria, el sojuzgamiento económico y el fanatismo conforman la trilogía enemiga resumiendo la historia del país, erigida en el trío problemático ancestral de nuestra existencia: quienes trabajan la tierra, ni la poseen ni la

disfrutaban; la explotación extranjera, sea española, inglesa, francesa o norteamericana; por último, la funesta actitud del clero mexicana que, aprovechando la ignorancia y la miseria del pueblo, lo ha utilizado para fines de clase y de lucro.

A la llegada de los conquistadores, por un derecho primitivo del dominio de las armas, fueron estos quienes se apoderaron de las mejores tierras, otras fueron conferidas por Mercedes Reales a los indígenas que ayudaron a la conquista, estas de buena calidad aunque no excelentes como las primeras, fueron objeto de despojo y arbitrariedades de los españoles, peninsulares y criollos, entre otros, de manera que fue necesaria la regulación de la Corona Española tratando de proteger a los naturales, regulación que nunca se respetó por quienes tenían la obligación de atenderla ni se exigió por sus destinatarios debido al dique que representaba la diferencia del lenguaje y la cultura en general.

Al triunfo del sistema republicano, las instituciones municipales fueron encontrando su propia manera de ser y sus acciones reguladoras encontraron eco en el pueblo convulsionado por las contiendas de poder pero es desde entonces, cuando el municipio empieza a ser absorbido por los gobernadores y las capitales de cada estado, actitud que aún persiste.

En la época del general Porfirio Díaz (1876-1910) se afirma que la existencia de los jefes políticos maniató por completo la posibilidad de la autonomía municipal. En efecto, las jefaturas políticas suprimieron las manifestaciones democráticas de los ciudadanos, controlaron las elecciones y hasta suprimieron actitudes criminales. Esta institución varió estrictamente según cada caso. Encontramos en el estudio del tema otros subtipos de la propia estructura como los prefectos, subprefectos, jefes de policía, directores políticos, prefectos populares y visitadores.

Así encontramos destacando, el Plan del Zapote del 21 de abril de 1901 que plasma los ideales populares respecto de la tenencia de la tierra, la autonomía municipal, contra la dictadura y sus instituciones en especial los prefectos políticos. En estos puntos coinciden en mayor o menor grado: el Programa del Partido Liberal Mexicano de los hermanos Flores Magón del 10. de julio de 1906, el Programa del Partido Democrático encabezado por Don Jesús Urueta y Benito Juárez Maza del 22 de enero de 1909, el Plan de Valladolid de Miguel Fuz y Maximiliano Bonilla en Yucatán el 10 de mayo de 1910, el Plan de San Luis de Don Francisco I. Madero del 5 de octubre de 1910, el Plan Político Social de los Estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla y Distrito Federal del 18 de marzo de 1911, el Plan de Soledad de Don Bernardo Reyes el día 5 de octubre de 1911 en Tamaulipas, el Plan de la Empacadora de Don

Pascual Orozco en Chihuahua, el 25 de marzo de 1912, el Plan de Guadalupe en Coahuila de Don Venustiano Carranza el 26 de marzo de 1913 y los diferentes ordenamientos Zapatistas: el Plan de Santa Rosa del 2 de febrero de 1912, la Ley General de Libertades Municipales del 15 de septiembre de 1916 y la Ley Orgánica de Ayuntamientos para el Estado de Morelos del 20 de abril de 1917.

- LA CONSTITUCION POLITICA DE 1917.

El Congreso Constituyente fue convocado por Don Venustiano Carranza en septiembre de 1916, instalándose en la ciudad de Querétaro el día 10. de diciembre del propio año. Fue en aquel histórico lugar donde el casi finalizado movimiento revolucionario, tuvo su máxima expresión ideológica y política respecto a la institución municipal.

El proyecto municipal de Carranza obedece, más que a un original concepto del municipio, a reconocer la necesidad de dar libertad política a esa estructura, conferirle autonomía económica y un manejo electoral con leyes propias. Por ello, dicho documento no contenía las fracciones I, II y III de la actual si no más bien una fórmula que adicionaba el Plan de Guadalupe que a su vez reformaba el artículo 109 de la Constitución de 1857, texto que decía:

"Artículo 115.- Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado cada uno por Ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado".

La Comisión del Congreso Constituyente adicionó el artículo de referencia el 24 de enero de 1917 estableciendo según se desprende del Diario de Debates el siguiente texto:

"Artículo 115.- Los estados adoptarán en 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 tres 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 recaudando todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado en la porción y términos que señale la Legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponde al estado y

para vigilar la contabilidad de su municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes del estado los resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley".

"III.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieran habitual o transitoriamente".

Fue precisamente la fracción II del referido precepto sometido al estudio y aprobación del Constituyente, la que provocó profundos debates en el seno del cuerpo colegiado por considerar entre otras cosas que los municipios no deberían intervenir en materia educativa porque eso traería en consecuencia un sistema anárquico, y que por otra parte, convertir el Estado en vigilante de las recaudaciones municipales, implicaría una subordinación a la entidad federativa.

Así, después de extensas discusiones ideológicas, el 25 de enero de 1917 se presenta por la segunda comisión, un nuevo proyecto con dos propuestas que defienden la autonomía económica municipal pues lo contrario, afirma, sería dejar al municipio en

manos de la arbitrariedad del estado, la primera alternativa dejaba la posibilidad de la controversia planteada en la primera comisión, a la legislatura y si esta fuese la involucrada, el Tribunal Superior de Justicia. En la segunda, se concedía únicamente jurisdicción al Tribunal.

Finalmente, la Constitución Política Social de mayor trascendencia en su tiempo, fue aprobada con el texto que conocimos, el día 5 de febrero de 1917, con reformas importantes regula nuestro actuar como país.

El texto original del artículo 115 ha sido objeto de múltiples modificaciones hasta quedar como hoy conocemos, reformas que en número de nueve nos permitimos resumir:

1.- Publicada en el diario oficial el 25 de agosto de 1928, reguló el mínimo de diputados que proporcionalmente debería tener cada estado.

2.- Publicada el 29 de abril de 1933 prohíbe la reelección de gobernadores de cada entidad; evita asimismo la reelección para el período inmediato de diputados y ayuntamiento.

3.- El 8 de enero de 1943, los gobernadores no podrán durar en su cargo más de 6 años, antes señalaba 4 años.

4.- Publicada el 12 de febrero de 1947, concede el derecho de votar y ser votadas a las mujeres en las elecciones municipales.

5.- El 6 de febrero de 1953, suprime la reforma anterior por haberse modificado el artículo 34 constitucional que otorgó plena ciudadanía a la mujer.

6.- El 6 de febrero de 1976, que concede a los municipios la facultad de realizar actividades que les otorga el párrafo tercero del artículo 27 constitucional sobre regulación de asentamientos y desarrollo urbano.

7.- El 6 de diciembre de 1976, introduce el sistema de Diputados de minoría, y el de representación proporcional en los Ayuntamientos cuya población sea de 300,000 habitantes o más.

8.- El 3 de febrero de 1983, convirtió en 10 las 5 fracciones del artículo 115 como hoy existen.

9.- El día 17 de marzo de 1987, suprime los textos alusivos a gobernadores y diputados indicados en la fracción VIII y los transfiere a las fracciones I y II del artículo 116, deroga las fracciones IX y X que conferían facultades a las Legislaturas de los estados para regular las relaciones de trabajo entre el estado y sus trabajadores, constituyendo la fracción V del

artículo 116, y finalmente dicha reforma introduce como fracción VI del artículo 116, la facultad hasta entonces reglamentada en el artículo 115 de realizar convenios entre la federación y los estados y entre estos y los municipios para la educación, operación y prestación de los servicios públicos.

CAPITULO III

NATURALEZA JURÍDICA DEL MUNICIPIO

- 3.1. COMO FORMA DESCENTRALIZADA.
 - EL MUNICIPIO COMO NIVEL DE GOBIERNO.
- 3.2. COMPOSICIÓN ORGÁNICA DEL MUNICIPIO.
- 3.3. FACULTADES DEL MUNICIPIO.
 - LOS SERVICIOS MUNICIPALES.
- 3.4. FACULTADES DEL MUNICIPIO COMO NIVEL DE GOBIERNO.
 - a) EJECUTIVA.
 - b) LEGISLATIVAS.
 - c) JUDICIALES.

CAPITULO III**LA NATURALEZA JURIDICA DEL MUNICIPIO.**

El tema de este capítulo constituye motivo de antagónicas interpretaciones en virtud de la complejidad de los factores que forma parte de la naturaleza jurídica del municipio.

3.1. COMO FORMA DESCENTRALIZADA

Para iniciar el presente inciso diremos que en el primer párrafo de su artículo 49, nuestra Constitución establece que "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial". La división de Poderes no es solamente un principio doctrinario teóricamente concebido sino una institución política surgida empíricamente de la Historia. Desde Aristóteles hasta Montesquieu todos los pensadores a quienes preocupó la división de Poderes, dedujeron sus principios de una realidad histórica concreta; Aristóteles diferenció la Asamblea de liberaste, el grupo de Magistrados y el Cuerpo Judicial, de las varias formas combinadas que descubrió en las ciudades Estado griegas; Polivio dedujo la forma mixta de gobierno, analizando los regímenes de Roma; Bodino de la observación de la realidad francesa de su época, afirmó la existencia de cinco clases de soberanía, que por ser ésta

divisible, incluyó en el órgano legislativo; por último infiriendo sus principios de la organización constitucional inglesa, John Locke y Montesquieu formularon la teoría moderna de la división de Poderes.

Hay en las teorías de Locke y Montesquieu un elemento nuevo, pues hasta entonces la diversidad de órganos y la clasificación de funciones, parecía obedecer exclusivamente a la necesidad de especializar las actividades, esto es, a una mera división de trabajo, pero a partir de Locke este motivo para fraccionar el Poder Público, aun cuando no desaparece, pasa a ocupar un lugar secundario y entonces surge como razón superior de dividir el Poder, la necesidad de limitarlo a fin de impedir su abuso. De este modo la división de Poderes llegó a ser y continua siéndolo hasta la fecha, la principal limitación interna del Poder Público que halla su complemento en la limitación externa que constituyen las garantías individuales y en otras formas como la limitación temporal y la existencia de varios ámbitos de autoridad: La Federal, La Estatal y La Municipal.

Ha quedado asentado que la llamada división de poderes, no es otra cosa que la distribución de atribuciones y facultades que supone el ejercicio del poder, para evitar su uso indebido; de igual manera se ha mencionado que no es la única distribución de competencias, pues conforme a nuestro régimen constitucional, mediante la existencia del municipio libre y de los Estados

libres y soberanos a que se refieren los Artículos 115 y 40 respectivamente, estamos en presencia de otro criterio de distribución de funciones, atribuciones y competencias en razón de Territorio.

La llamada división de Poderes en entonces un sistema de distribución de competencias que puede darse en los tres estratos de autoridad y que obedece no a un criterio geográfico, sino de clasificación de los actos que implica el ejercicio del Poder del Estado en tres tipos de funciones, las Legislativas, las Ejecutivas y las Judiciales; mismas que se encomiendan a otros tres órganos correlativos a los que suele llamarse Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial por antonomasia, en función de que la mayor parte de las funciones mencionadas corresponde a cada uno de ellos respectivamente.

A este respecto es importante invocar los fundamentos y aciertos de Ignacio Burgoa Orihuela, en el sentido de que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial son esencialmente inalterables pues "nada ni nadie puede cambiar su implicación substancial, ya que lo único que puede modificarse preceptivamente en su distribución entre los órganos del Estado, reformándose la órbita competencial de éstos". Así atinadamente afirma Burgoa que "no puede hablarse de reformas al Poder Legislativo, Ejecutivo o Judicial pues en puridad jurídica solo pueden reformarse las estructuras orgánicas en las que estos

poderes se depositan"; por lo que sugiere el ilustre catedrático mencionado, que la denominación de "teoría o doctrina de la división o separación de poderes es impropia, debiendo entenderse no como separación de funciones, sino de los órganos en que esas funciones se depositan, por lo que su nombre correcto sería, al decir del maestro, teoría de la separación de los órganos del Poder Público".²⁷

En este contexto es fácil entender, por qué se atribuye a las diversas acciones del Estado el carácter de actos formal o materialmente legislativos o judiciales; pues cuando dichos actos implican el ejercicio de la función legislativa, ejecutiva o judicial del Estado, estos son material o realmente del género de su naturaleza o esencia legislativa, ejecutiva o judicial, independientemente del órgano que los ejecute y por lo contrario, cuando se alude a dichos actos en función del órgano del que provienen entonces se llaman formalmente legislativos, ejecutivos o judiciales según corresponda a la denominación del referido órgano.

La función gubernamental implica necesariamente las tres funciones, por lo que entre los poderes no sólo existe independencia, sino que se da una absoluta interdependencia que de no existir, rompería con la unidad e indivisibilidad del Poder

²⁷

Burgoa Orihuela, Ignacio.
"Derecho Constitucional
Mexicano". Octava Edición,
1991, p. 560.

"Derecho Constitucional
Editorial Porrúa, México,

Público Soberano; esta interdependencia puede darse con menor o mayor grado y con preeminencia de uno u otro de los órganos del Estado, según que en uno de los órganos, por ejemplo el llamado por autonomasia legislativo, se depositen la mayoría, la casi totalidad de las funciones legislativas, o éstas y además las ejecutivas o viceversa.

Ahora bien, pudiera pensarse, de fundarnos en las disposiciones contenidas en nuestra Constitución, que el régimen municipal plenamente reconocido en el artículo 115, tiene una vida floreciente. Sin embargo, a pesar de que para nuestra ley fundamental se le considera como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, su vida es bastante precaria. Bien se ha dicho que el municipio no es mero integrante de la organización de los Estados, sino que ha gozado siempre de una relevante individualidad propia, merecedora de estudio.

Por lo que, se ha definido al municipiop como un medio de descentralización por región, o como "La institución jurídica, política y social que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un Ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la

organización política de un Estado". " También recibió el mismo nombre el conjunto de habitantes de cierta circunscripción territorial, mientras que a los encargados de su gobierno, se les llamaba ayuntamiento: "Liga o confederación de varias personas para defenderse de sus adversarios y ofenderlos. Congreso o junta compuesta de la justicia o alcalde, regidores y demás individuos encargados de la administración". "

- EL MUNICIPIO COMO NIVEL DE GOBIERNO.

Existe un cúmulo de facultades de hecho, de posibilidades de actuar y de influir en el desenvolvimiento de los diversos aspectos municipales del país, que inciden en el Presidente de la República, no por razones jurídicas sino de muy diversa índole, básicamente históricas, sociológicas y en alto grado generadas espontáneamente por la idiosincracia del pueblo mexicano.

Entre las más importantes sólo destacaremos las siguientes: La subordinación directa de hecho de los gobernadores de las 31 Entidades Federativas, reputadas por la Constitución como libres y soberanas, e indirectamente también de

" QUINTANA ROLDAN, Carlos F. "Derecho Municipal". Editorial Porrúa, México, 1995, p. 6.

" ESCRICHE, Joaquín. "Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia". Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 1979.

los Poderes Judicial y Legislativo de dichas Entidades, así como de las autoridades de los Municipios que la Constitución ha dotado de una nominal libertad. Esta subordinación opera así:

El artículo 124 de la Constitución, señala que las facultades que no están expresamente conferidas en ella a los Poderes Federales, se entienden reservadas a los Estados, pero sucede que la ausencia de condiciones históricas del país para adoptar el federalismo, hizo que todos los constituyentes desde 1814 hasta 1917, en mayor o menor medida, otorgaran una desproporcionada cantidad y calidad de atribuciones en los Poderes Federales, en detrimento de los ámbitos de autoridad estatal y municipal; así por señalar las más relevantes, el artículo 73 de nuestra Constitución vigente en sus fracciones X y XXIX descargó con lujo de prodigalidad un gran cúmulo de potestades en el Congreso de la Unión, entre ellas las más importantes en materia impositiva, mismas que el Congreso proyectó o reguló en beneficio del Ejecutivo Federal; esto implica el torrente de facultades del Ejecutivo.

Pero además es la causa determinante de la debilidad política y pobreza económica de los niveles de autoridad estatal y todavía más de los niveles de autoridad municipal, pues dentro de las Entidades Federativas ha ocurrido un fenómeno similar, toda proporción guardada, en detrimento del Municipio.

Como consecuencia de lo anterior los gobernadores se ven obligados para atender a las necesidades de sus Estados, ante la carencia de recursos y atribuciones, a convertirse en gestores de su región ante las Secretarías de Estado y el Presidente, para lo que en aras de una mayor eficiencia en el desempeño de tal gestoría, comprometen toda la relativa autonomía que implica la llamada libertad y soberanía de dichas Entidades.

Cosa similar ocurre con los Presidentes Municipales que se ven obligados a subordinarse ante el Gobernador de su Entidad y con ello indirectamente ante al Presidente de la República, cosa que también intentan en forma directa. Los Poderes Legislativos y Judicial de los Estados, por razones que sería prolijo enunciar, pero que por lo hasta aquí expuesto no es difícil imaginar, también viven sometidos a la autoridad del Titular del Ejecutivo Estatal y por ello indirectamente ante el Presidente de la República.

Las anteriores explicaciones del sometimiento de los Titulares de la Autoridad Estatal y Municipal al Presidente de la República, son altamente institucionales y hasta étnicas, pero a ellas hay que agregar la mezquindad de algunos políticos logreros, que cuando ocupan dichos cargos, sólo los consideran botines y privilegios, que pueden ser objeto de tráfico y negociación para alcanzar mejores posiciones.

A la ya de suyo crítica situación de las Autoridades Estatales y Municipales, hay que añadir que algunos Presidentes han propiciado la disolución de los Poderes de algunos Estados, en cierta medida por vías Constitucionales, a consecuencia de divergencias políticas con sus titulares.

3.2. COMPOSICION ORGANICA DEL MUNICIPIO.

La organización de un municipio, se encuentra regulada en la ley orgánica municipal de cada Estado, la cual entre otras cosas no podrá modificarse ni transgredirse.

Por lo que en nuestros días se comprende cada vez más la importancia que tiene este organismo. En diversas universidades, incluso en México, se ha establecido una clase para analizar el gobierno municipal. Los teóricos le dedican importantes capítulos y aun los partidos políticos, en nuestro caso, lo mismo el partido en el poder, el Revolucionario Institucional, como el de oposición franca, es Acción Nacional, le dedican importantes capítulos de sus programas. Lo mismo ocurre con el partido teóricamente de extrema izquierda y filiación marxista, el Partido Popular Socialista. Lo que algunos han llamado el despertar del municipalismo no es sino mayor conciencia del sentido democrático, ya que en la célula mínima, donde los intereses regionales interesan a todo mundo, es una órbita en la que se puede desenvolver ampliamente la

democracia y la participación ciudadana, preparación ineludible en un país como el nuestro, donde la simulación de una política populista ha llegado a extremos que nos hacen dudar de nuestro adelanto político.

Como afirmó Lanz Duret, "en todas las naciones en que predomina el régimen democrático, una de las organizaciones mejor desarrolladas y protegidas por las leyes es el municipio".²⁰

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

Los municipios están investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales; y que el Ejecutivo

²⁰ LANZ DURET, Miguel. "Derecho Constitucional Mexicano". Quinta Edición, Editorial Continental, México, 1959, p. 120.

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

79

federal y los gobernadores de los Estados, tienen el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieran habitual o transitoriamente.

Existe otro capítulo que los legisladores de 1917 vieron en claridad: la circunstancia de que el municipio constituye la mejor escuela para la democracia, y que si somos sinceros en ambicionar un régimen democrático, debemos ejercer plenamente nuestros derechos ciudadanos en el sector municipal. No es mera coincidencia el hecho de que ha sido en el municipio donde se ha librado, durante la vigencia de la Carta de Querétaro, algunas de las mejores batallas por la democracia mexicana; y que en más de un caso: Tapachula, León, Mérida, Mexicali, Ciudad Juárez, y otras muchísimas oportunidades, el mexicano, lo mismo del norte que del sureste, del centro que del occidente ha dado muestras de su capacidad electoral.

Una de las características esenciales sobre la regulación de un ayuntamiento es, que éste podrá tomar sus propias decisiones y será responsable por tales, pero siempre y cuando respete lo ordenado por las leyes y reglamentos que norman su actuación.

Mencionaremos por tanto que la importancia por la que se reviste un municipio es otorgada directamente por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

y sus facultades gubernativas y de administración se otorgan a un órgano colegiado al que se le denomina ayuntamiento; este también se constituirá como un órgano deliberadamente integrado por un presidente, uno o más síndicos y un número determinado de regidores que se establecen por las respectivas leyes estatales.

Además, la organización municipal se verá completada por un secretario del ayuntamiento, un tercero municipal, jefe de policía, oficiales del registro civil, funcionarios y empleados municipales, delegados municipales, miembros de las juntas de mejoramiento, etc.; los cuales trabajando en conjunto y de acuerdo a las facultades delegadas, podrán alcanzar los objetivos que persigue la sociedad municipal.

Un ayuntamiento se compone por Direcciones específicamente delimitadas, cada una con atribuciones propias, las cuales se formarán por el número de personas necesarias para su debido funcionamiento, cada uno tiene su justificación al tener por claras sus responsabilidades y facultades, por tanto, a cada persona y a cada puesto se les deberá asignar una jerarquía, es decir, su posición y su ámbito de competencia dentro de una misma estructura municipal. Por lo anteriormente expuesto se deberá señalar, las funciones y actividades del ayuntamiento, así como sus funcionarios.

El ayuntamiento, también llamado cabildo sólo cuando sesiona, es un cuerpo colegiado con personalidad jurídica, encargado de la administración municipal. Este acto de administración es delegado en la parte ejecutiva al presidente municipal, que también forma parte del ayuntamiento.

Habremos de expresar a mayor abundamiento, sobre la confusión que existe de la figura del presidente municipal, ya que regularmente se le refiere de manera equívoca con la mención de que él es el poder ejecutivo, pues aunque ciertamente el presidente municipal es la mayor autoridad local, sus funciones consisten en dirigir las labores del ayuntamiento y presidir el poder ejecutivo municipal.

Dentro de las atribuciones con las que cuenta el presidente municipal, podemos señalar:

- 1.- Presidir las sesiones de los ayuntamientos.
- 2.- Ejecutar las decisiones de los ayuntamientos.
- 3.- Cumplir y hacer cumplir la Ley Orgánica Municipal, así como las demás disposiciones aplicables dentro del municipio.

- 4.- Es el encargado de comunicar sobre las determinaciones tomadas al gobierno del estado.
- 5.- Nombrar y remover empleados y funcionarios, cuya designación no sea de elección popular o un acto exclusivo del ayuntamiento.
- 6.- Ordena la publicación de bandos, ordenanzas y reglamentos municipales, como se establezca en las leyes.
- 7.- Demás actos autorizados por la ley, con el objeto de cumplir con la dirección del ayuntamiento.

Los regidores, representan el cuerpo más importante del ayuntamiento por la composición de sus integrantes, fungen juntos como un cuerpo colegiado encargado de desempeñar algunas atribuciones delegadas por el presidente municipal. De entre sus funciones destacamos las siguientes:

- 1.- Asistir a las sesiones de cabildo contando con voz y voto.
- 2.- Desempeña e informa las actividades encomendadas a estos.

- 3.- Vigila los ramos de la administración que se les encargó.
- 4.- En caso de faltas temporales del presidente municipal, lo podrá suplir el primer regidor.
- 5.- En general cumplir con todo tipo de atribuciones que autorice la ley para el desempeño de sus funciones.

Los Síndicos Procuradores son los mandatarios de los ayuntamientos; anteriormente eran los encargados de procurar justicia velando por lo intereses de los ciudadanos; hoy sus funciones son más amplias, para el mejor funcionamiento del municipio. Entre estas se encuentran:

- 1.- Asistir con voz y voto en las sesiones del ayuntamiento.
- 2.- Procurar la defensa de los intereses de los ciudadanos.
- 3.- Representar al ayuntamiento en sus litigios.
- 4.- Funge como auxiliar del Ministerio Público en los casos de que no exista una agencia cercana,

efectuando diligencias urgentes que corresponden al representante social.

- 5.- En general, todo tipo de actos que le sean autorizados.

Los anteriores funcionarios municipales son de elección popular directa con duración en su cargo por tres años. Se renovarán en su totalidad.

Existen otras autoridades municipales que podrán ser nombrados por designación, no por esto son de menor importancia, entre ellos encontramos:

El Secretario Municipal nombrado por el presidente municipal y podrá ser removido libremente. Dentro de las funciones del secretario mencionaremos:

- 1.- Ser responsable directo de las oficinas de la presidencia municipal.
- 2.- Despacha y autoriza todos los asuntos municipales.
- 3.- Puede tomar parte de las sesiones de cabildo con voz informativa pero sin voto.

Especial interés nos merece la figura del Secretario Municipal a la luz de diversas legislaciones locales relativas al municipio; en efecto, ilustrando nuestro tema con la Constitución Política del Estado de México, en su artículo 150 establece "para el despacho de los asuntos municipales, cada Ayuntamiento designará un secretario, y las atribuciones de este serán las siguientes: "I.- Asistir a los cabildos y levantar las actas correspondientes autorizándolas con su firma, en unión de la de los ediles asistentes"; "II.- Autorizar con su firma en unión del Presidente Municipal, las disposiciones de observancia general que éste dicte"; y "III.- Todas las demás que determinen las respectivas leyes reglamentarias".

Por su parte en el título IV del régimen administrativo, capítulo primero, de la Secretaría Municipal, la Ley Orgánica Municipal señala en su artículo 71 que: "cada ayuntamiento para el despacho de los asuntos de carácter administrativo y para auxiliar al Presidente Municipal, se tendrá una secretaría".

La Secretaría Municipal estará a cargo de una persona denominada Secretario, quien no será miembro del Ayuntamiento y se designará de la terna propuesta por el presidente municipal.

A la luz de ambas disposiciones pareciera ser que se regula la figura del Secretario del Ayuntamiento propiamente

dicho con funciones del antiguo amanuense, fedatario de los actos del cabildo y atribuciones de la buena marcha del archivo municipal y el cumplimiento del reglamento interior en el despacho de los asuntos internos de las oficinas.

El caso es, pese a lo anterior y la mención de la Ley Orgánica, que la institución de la Secretaría Municipal no se encuentra debidamente reglamentada, pues el orden interno del manejo de la oficina se efectúa generalmente por una Secretaría Particular o una Oficialía Mayor ya que el secretario municipal suele ser una persona con más amplia proyección política y administrativa, que en la mayoría de los casos suele ser eje de un contexto de trabajo más amplio, por decirlo así, y guardando proporciones, se convierte en una especie de Secretario de Gobierno Municipal y figura indispensable para la buena marcha de las relaciones municipales dentro del ámbito territorial correspondiente.

El Tesorero Municipal, como encargado de la tesorería municipal funcionando como administrador de la hacienda municipal, cuyas principales atribuciones individualizamos enunciativamente:

- 1.- Es la autoridad fiscal municipal.

- 2.- Está encargado de la recaudación de los ingresos municipales.
- 3.- Podrá efectuar erogaciones consignadas en el presupuesto.
- 4.- Podrá ser nombrado a propuesta del presidente municipal o también por ternas.

La existencia de más auxiliares con que cuenta el gobierno municipal, obedecerá a las necesidades prácticas de cada municipio, formando parte de éste, para el mejor funcionamiento del mismo y para satisfacer las necesidades prácticas de los ciudadanos.

Debiendo mencionarse: Dirección de obras públicas, dirección municipal de seguridad, dirección de agua potable, de reclutamiento, de actos cívicos, de recursos humanos, delegados municipales, consejos de participación ciudadana, etc.

3.3. FACULTADES DEL MUNICIPIO.

Referiremos los elementos que constituyen el municipio, para que con ello podamos darnos cuenta de las facultades y alcance en que influye dicha estructura, estos son:

- I.- Territorio.
- II.- Población.
- III.- Gobierno.
- IV.- Autonomía.
- V.- Relación de vecindad.

I.- Territorio. La palabra territorio, viene de "terra patrum", que significa la tierra de los antepasados, el Territorio o marco territorial, es el área geográfica que sirva de asiento, o como afirma Kelsen: "es el ámbito espacial de validez del orden jurídico del estado".²¹

El territorio, es fundamental para la concepción del municipio, másno como elemento o ingrediente del mismo. Todo municipio debe de poseer un territorio como supuesto imprescindible de su organización de las funciones que le corresponde, de los servicios que atiende y de su competencia para regularizar, coordinar y controlar la acción administrativa, ya que no existe municipio sin territorio.

"Existen territorios que no suponen necesariamente la existencia de un estado, sino que son considerados como formas políticas que no han evolucionado lo suficiente para construir un

²¹

KELSEN, Hans. "Problemas Capitales de la Teoría Jurídica del Estado". Traducción de la Segunda Edición del Alemán por Wenceslao Roces. Editorial Porrúa, México, 1987, p. 320.

orden jurídico superior y soberano. La existencia del estado depende de la pretensión de parte del mismo de tener un territorio propio".³²

Por lo que se refiere al territorio nacional, en el Estado Mexicano, es aquella porción de una superficie terrestre en la cual el Estado Mexicano ejerce en forma exclusiva su soberanía y sirve de apoyo y unidad a nuestras instituciones, como es el caso del municipio.

El Derecho Municipal moderno, sigue afirmando al territorio como uno de los elementos esenciales del municipio, en sus dos aspectos; como una cosa sobre la que el municipio tiene derecho exclusivo, y como el asiento de las relaciones de autoridad. El territorio fija el límite dentro del cual se ejerce la competencia de los órganos del municipio, y es un factor indispensable para su desarrollo.

II.- Población. El concepto de población del municipio, hace referencia a un concepto cuantitativo, o sea el número de personas y son registrados por los centros de población. La población del municipio, debe de reunir determinados caracteres que es el resultado de una larga evolución de sociedades humanas.

³² MIAJA DE LA MUELA, Adolfo. "Derecho Internacional Privado". T. I, Sexta Edición, Ediciones Atlas, Madrid, 1974, p. 240.

Para poder hablar de la población como elementos del municipio, es menester un número importante de personas para integrarla. Este número es un elemento relativo y nos hace reflexionar que unas cuantas personas no podrán integrar un municipio.

Con relación al número de habitantes con un municipio determinado, los estados deben advertir los problemas más importantes que pueden originar una insuficiencia o exceso de población y que son dos los principales problemas, el de subpoblación y sobrepoblación.

La Sub-población, a grandes rasgos, es la deficiencia del grupo humano que la integra y sus peligros son diversos, en primer lugar al disminuir la población, disminuye la mano de obra, la vuelve escasa y se produce un ilusorio aumento de salarios que viene aparejado al aumento de precios; además se disminuye la producción de bienes y servicios.

En la sobre-población, los peligros son menos graves entre ellos, al aumentar la población, aumenta la mano de obra, la que vuelve a ser abundante y en consecuencia barata, al aumentar la población, necesariamente tiene que aumentar las necesidades, y requieren su aumento de bienes y servicios y así como este ejemplo podemos señalar a los estados modernos en

relación a la población y sus principales municipios integrantes del mismo.

La población en el Estado Mexicano con frecuencia se emplea como sinónimo de pueblo, este es un concepto jurídico, es el que determina la relación entre el individuo y el Estado. El significado del término de pueblo, se nos presenta en aspectos importantes, refiriéndose a una parte de población que goza de los derechos civiles y políticos que le son reconocidos legalmente al pueblo, le corresponde la sustentación de las instituciones públicas populares en un abierto proceso democrático.

El concepto de pueblo, se extiende sólo a aquellos individuos que están sujetos a la potestad del municipio, ligados a esto por los vínculos de la ciudadanía y que viven en el territorio municipal.

Al hablar de la población de México, indicamos todos los seres humanos que actualmente convivimos en nuestro territorio nacional. Nuestra Constitución Política, contempla a la población en su concepto cuantitativo y aritmético, al hablar de la creación de nuevos núcleos de población.

Existen varias categorías poblacionales, pero sólo mencionaremos las más importantes para nuestro estudio:

- 1.- Habitante. Será cualquier persona que se encuentre en el territorio municipal, no importará si está de forma transitoria.
- 2.- Transeúnte. Dentro de esta calidad se encuentra cualquier persona que está de forma eventual.
- 3.- Vecino. Serán los habitantes de un municipio que de forma permanente residan en el territorio y que además cuente con un domicilio de residencia efectiva para adquirir la vecindad haciéndose especial mención que la mayoría de las leyes orgánicas municipales de la República estiman cuando menos seis meses.
- 4.- Ciudadano. Son aquellos vecinos que cuentan con los requisitos que señalen las leyes para ejercer sus derechos de carácter político.

III.- Gobierno. Con respecto al gobierno, se entiende como la encarnación personal del municipio que se manifiesta por la acción de los titulares de los órganos. En general el gobierno se refiere al funcionamiento general del estado o conjunto de titulares de todos los poderes.

Por lo que se refiere al gobierno, es considerado como las diversas formas de poderes y órganos encaminados a la ejecución de leyes, a realizar los atributos fundamentales del municipio. El gobierno, como el conjunto de los poderes públicos o de las instituciones públicas, tiene a su cargo concretar los principios jurídicos y convertirlos en actos particulares.

Actualmente el Estado Mexicano cuenta con una forma de gobierno de república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecido según los principios de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

El Poder Público. Es la fuerza por medio de la cual se puede obligar a obedecer a otro. Su concepción general se refiere al dominio, imperio, facultad y jurisdicción, que se tiene para mandar o ejecutar una cosa.

El poder nace como una necesidad apremiante de asegurar la constante y amenazada convivencia humana. El poder siempre ha luchado contra el poder para mantener la hegemonía del grupo vencido. El poder dominante aparece en sus primeros momentos como una necesidad ineludible, la defensa del grupo y la necesidad de una dirección eficaz, formaron las primeras concentraciones del poder en una persona o grupo.

El fenómeno del poder y de mando, son fenómenos esencialmente sociales. El poder se traduce en la concentración de la fuerza material y de la fuerza jurídica, es decir, es una posibilidad de dominio, facultad o jurisdicción para mandar y ejecutar una cosa, mandar es una consecuencia del poder.

Nuestra Constitución consagra en el artículo 39, el principio fundamental del poder al señalar lo siguiente: "Todo poder dimana del pueblo y se constituye para beneficio de éste". El poder público mismo que se deposita en los órganos y en sus instituciones, es un derecho expreso que corresponde al pueblo de nuestro Estado Mexicano.

Actualmente el poder público en nuestros municipios se instituye para beneficio del pueblo, sin que ningún grupo político social, pueda esgrimir un derecho mejor que el original que le corresponde al pueblo. El municipio y las instituciones que de él se derivan han sido instituidas para servir a la sociedad.

IV.- Autonomía. La etimología de la palabra basta para aclarar su significado: "deriva de las voces griegas "autos" (por sí mismo) y "nomos" (ley); autónomo es, pues, quien se da su propia ley". "

El sentido de esta palabra ha variado con el tiempo. Los griegos llamaban "autonomoi" y los romanos "autonomi" a los estados que se gobernaban por sus propias leyes y no estaban sometidos a ningún poder extranjero. Este es el verdadero significado de la palabra, según el cual autonomía equivale a independencia, y sólo puede aplicarse a los estados independientes. No obstante, de un estudio histórico, surge que no siempre se ha dado a la palabra su verdadera acepción.

Durante la civilización helénica, los estados que componían la península conservaron en todo momento su autonomía e independencia, pese al hecho de que algunas veces aparecen confederados con finalidades defensivas. Eran, pues, verdaderos estados autónomos, en el más amplio sentido de la palabra.

Los romanos, en sus primeras campañas de conquista, en lugar de someter a las tribunas vencidas, celebraron tratados de alianza y amistad, respetando sus autonomías locales, reconociéndoles sus instituciones, leyes y gobierno propios.

Algunos autores hablan de la autonomía de los municipios en la Edad Media, a causa de que se regían muchos de ellos por fueros. Sin embargo, es discutible este criterio por cuanto los mencionados fueros eran otorgados por el rey, y no eran fruto de la propia decisión de tales municipios. De estos fueros fue resultando una fuerza propia en las ciudades, que creó

una conciencia de autonomía y produjo luchas intestinas con los poderes centrales.

Actualmente se habla de autonomías regionales, provinciales y comunales, con distintos alcances, pero nunca con la significación de independencia, sino de descentralización política. Debe entenderse, en su aceptación actual, como facultad de una comunidad humana de gobernarse a sí mismos, mediante sus leyes propias, y por autoridades elegidas de su seno.

También podríamos definirla, dentro del sistema de descentralización política de algunos Estados modernos, como la facultad de algunos territorios subordinados a un Poder central, de tener su propio gobierno, dictar sus leyes y elegir sus autoridades, bajo la tutela del poder central de acuerdo a los principios generales que rigen las instituciones políticas del Estado al cual pertenecen. Tal definición comprende el caso de las provincias en un sistema federal de gobierno como el caso de los Estados de México, ya que cada Estado dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, la educación secundaria y la cooperación requerida por el Gobierno federal a fin de hacer cumplir esta Constitución y las leyes de la Nación que en su consecuencia se

dicten. Con estas condiciones el Gobierno federal garantiza a cada Estado el goce y ejercicio de sus instituciones. De acuerdo a estos principios, los Estados se dan sus instituciones locales y se rigen por ellas.

Como puede apreciarse fácilmente, por las disposiciones transcritas de la Constitución, la autonomía de nuestros municipios no corresponde al sentido etimológico de la palabra, equivalente a independencia. Existen, sí, las facultades de gobierno, y organización interna propias. Pero asimismo están subordinadas en el ejercicio de sus atribuciones a la tutela política del gobierno federal y local.

Luego entonces, se entiende por autonomía la facultad que tiene el hombre y el Estado para proceder conforme a sus intereses y recursos a fin de no someterse a nadie Políticamente; entendiéndose por Política la actividad tanto del individuo como del gobierno para regir los asuntos particulares y "de la cosa pública" encaminados a un fin determinado.

Es importante observar que la palabra soberanía tiene íntima relación con la palabra autonomía y ambas se refieren al Gobierno de un Estado y en algunas ocasiones se les ha llegado a confundir, por eso es determinante aclarar que la autonomía se refiere a la independencia absoluta para obrar de los Estados, la palabra soberanía se refiere a ese poder absoluto del Estado para

obrar, así es que la soberanía es el poder supremo que caracteriza y tipifica al Estado y la fuente de todos los poderes públicos; mediante ella, el Estado mantiene una posición de supremacía sobre todos los demás grupos y poderes del orden social.

V.- Relación de vecindad. La calidad de vecino tendrá dos enfoques opuestos, estos en razón de cómo se adquiere y cómo se priva de ese carácter:

1.- Su adquisición podrá ser:

- a) Por nacer dentro del municipio.
- b) Por vivir en el municipio por más de seis meses.
- c) Por la manifestación expresa.

2.- Su pérdida será:

- a) Por dejar de vivir en el municipio.
- b) Porque ya tiene otra residencia.

- c) Por declaración expresa que se haga ante el ayuntamiento.

- LOS SERVICIOS MUNICIPALES.

Los servicios municipales, regulados por el artículo 115 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que son los siguientes:

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

Los servicios públicos son, una actividad técnica del estado que tiende a satisfacer necesidades de una colectividad las que requieren: permanencia, organización, regularidad e individualización.

La prestación de los servicios públicos es facultad directa del estado como representación social del poder público. El estado con sus diferentes mecanismos atiende a tres niveles de gobierno, que son: federales, estatales y municipales, a diferentes niveles les corresponderá satisfacer las necesidades determinadas.

El municipio será el encargado de satisfacer las necesidades de primera calidad, así como también regular la relación de vecindad, ésto, si no se cubre de una forma adecuada, deteriorará la dignidad de la vida humana, ocasionando el imposible cumplimiento sobre sus atribuciones.

Sobre la forma de la prestación de los servicios públicos estos podrán ser:

- 1.- Centralizada. Que consiste en administrar los servicios públicos de una forma autónoma y exclusiva del estado; asumiendo el gobierno local la función de resolver y satisfacer las necesidades del municipio.

- 2.- Concesionada. Consiste en otorgar la función exclusiva del gobierno municipal a un particular, con el disfrute completo de las utilidades; esta atribución se da porque el municipio no puede

cumplir satisfactoriamente con este servicio, así el particular explotará el objeto concesionado con la condición de que en un tiempo determinado, ese servicio pase al dominio directo del municipio.

3.- Colaboración. Esta forma será cuando un servicio cuente con la participación directa de los particulares, con el fin de mejorar el funcionamiento de dicho servicio.

4.- Privatización. Esta es una forma poco común de proporcionar los servicios públicos municipales, y consiste en que la explotación y la forma de obtener ganancias lo hará un particular de forma exclusiva.

5.- Descentralización. Consiste en dividir los servicios públicos del municipio y transferirlo en una parte a diversas corporaciones o personas del propio ámbito municipal.

3.4. FACULTADES DEL MUNICIPIO COMO NIVEL DE GOBIERNO.

La Constitución Política de nuestro país, nos habla del supremo poder de la federación, como es en cuanto a la división de poderes para el ejercicio del mismo. Esto lo encontramos en

el artículo 49, el cual consagra el principio de la división de poderes que constituye uno de los fundamentos y características de todo régimen democrático y liberal. Y por no ser un tema a tratar sólo lo abordaremos en forma sonera. Sin embargo, es menester abordar la división de poderes en el aspecto federal, como un ejemplo de que el poder supremo de la federación del Estado Mexicano, se deposita para su funcionamiento en Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial, teniendo sus respectivas facultades y atribuciones consagradas en nuestra Carta Magna.

Actualmente el poder público en nuestro Estado Mexicano, se instituye para beneficio del pueblo mexicano, sin que ningún grupo político social, pueda esgrimir un derecho mejor que el original que le corresponde al pueblo. El estado y las instituciones que de él se derivan han sido establecidas para servir a la sociedad mexicana.

La doctrina clásica y la legislación positiva, ha establecido tres Poderes esenciales del estado para realizar los fines, resulta del principio lógico-jurídico de la división del trabajo aplicado a la teoría constitucional, siendo las siguientes:

a).- Poder Ejecutivo.- Organó encargado de restablecer o regular la actividad concreta y tutelar del estado, bajo el orden jurídico.

b).- Poder Legislativo. Organó encargado de establecer las normas jurídicas generales.

c).- Poder Judicial. Organó del Estado encaminado a resolver las controversias, estatuir o declarar el derecho.

a).- Ejecutivas. Este órgano del Estado se depositó en el Presidente de la República. El antecedente histórico de tal disposición, se remonta a la Constitución de 1824, y que por primera vez se otorgó el Supremo Poder Ejecutivo de la Unión a una sola persona que se le denominó Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, éste sistema fue incorporado también en la Constitución de 1857 y así como a la Constitución de 1917.

"Uniendo los criterios de la función administrativa el formal y el material, se desprende que la función administrativa, es la actividad que se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen como finalidad la prestación de un servicio público o la realización con otros actos públicos o con los particulares,

regulados por el interés general, y bajo un régimen de policía o control".²⁴

La función ejecutiva concreta el acto, pone los medios para su cumplimiento, pues es la fase última de una relación jurídica que culmina con un acto subjetivo.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 89, a través de sus veinte fracciones, enumera las facultades y obligaciones del Poder Ejecutivo Federal.

Las funciones y atribuciones a cargo del titular del Poder Ejecutivo Federal, podrán resumirse de la forma siguiente:

1).- Facultades de carácter general. Son las referidas en la fracción I, y que consisten en promulgar leyes expedidas por el Congreso de la Unión; ejecutar las leyes, para la cual se atribuye la facultad de expedir reglamentos, mismos que pueden entenderse como disposiciones que facilitan el cumplimiento de las leyes elaboradas por el Poder Legislativo. También se le autoriza para manejar la administración pública.

²⁴ SERRA ROJAS, Andrés. "Diccionario Administrativo", T. I, Décima Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México, 1988, p. 61.

2).- Facultades para extender nombramiento. A esto se refieren las fracciones II, III, IV, XVII y XVIII, o sea designar a los Secretarios de Estado, Gobernador del Distrito Federal, Procurador General de Justicia de la República, Agentes Diplomáticos, Ministros, Cónsules Generales, Oficiales Superiores del Ejército, la Armada y Fuerza Aérea, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, etc.

3).- Facultades en materia de seguridad interna y externa de la Nación. Son las mencionadas en las fracciones VI, VII, a través de las cuales la Constitución otorga al Presidente de la República el carácter de comandante supremo de las Fuerzas Armadas.

4).- Facultades en materia de política internacional. A ella se refiere la fracción X, y consiste en que el Presidente de la República represente al Estado Mexicano ante las demás naciones, además dirija las relaciones internacionales. Otras diversas facultades, son mencionadas específicamente en las fracciones XI, XII, XIII, XIV y XV respectivamente.

Por lo que hace a la Materia Municipal y en relación al presidente municipal las facultades en materia administrativa fueron debidamente establecidas con la reforma al artículo 115 de la Carta Magna del día 3 de febrero de 1983, reforma que señala

que 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.

Destácase así con motivo de esta reforma la expedición por los ayuntamiento de reglamentos en cada área comprendida en la fracción III del propio precepto constitucional excepto, como veremos la que se refiere al inciso "H"; de seguridad pública y tránsito. También dentro de las facultades de administración podrán intervenir en forma indirecta con disposiciones en materia de su hacienda, uso de suelo y reservas territoriales.

b).- Legislativas.- Nuestra Constitución, señala el criterio y las formas de la función legislativa. El artículo 50 Constitucional, señala que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, se deposita en el Congreso General, y que éste se divide en dos Cámaras, de Diputados, y que está representada por el pueblo, y la Cámara de Senadores, está representada por las entidades federativas. Asimismo se integra el Poder Legislativo por la Comisión Permanente del Congreso, la Comisión Legislativa y la Contaduría Mayor de Hacienda.

El artículo 73 Constitucional, otorga una serie de facultades al Congreso de la Unión, siendo las siguientes:

- I.- Facultades en materia de división territorial.
- II.- Facultades para legislar en todo lo relativo al gobierno del Distrito Federal.
- III.- Las facultades en materia hacendaria y económica.

Igualmente el artículo 74 Constitucional, señala las facultades de la Cámara de Diputados, siendo las siguientes:

1).- Facultades Políticas. Son las referidas en las fracciones I y II, consistentes en resolver en definitiva que ciudadano fue electo mediante el voto popular para presidente de la República Mexicana.

2).- Facultades Hacendarias. Son las que se refieren a las fracciones II, III y IV; y esencialmente consiste en aprobar el presunto anual de egresos de la Federación y el presupuesto de gastos del Distrito Federal, lo cual presupone la previa discusión y aprobación de las contribuciones o impuestos que deberán de cubrir los habitantes de la República Mexicana.

3).- Facultades Judiciales y Administrativas. A ellas se refieren las fracciones V, VI, y son las relacionadas con los

delitos oficiales, o sea, los que comentan las personas que tienen un cargo público, a diferencia de los delitos del orden común, que son los cometidos por cualquier otra persona.

4).- Facultades administrativas. Se encuentran las de aprobar los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y lo relativo a la destitución de autoridades judiciales.

También el artículo 76 Constitucional, señala las facultades que le otorga a los miembros de la Cámara de Senadores, se presume que dichas facultades responden al propósito de establecer un principio de colaboración y responsabilidad mutua entre el Senado de la República y el titular del Poder Ejecutivo Federal.

Del mismo modo el artículo 78 Constitucional, contempla la existencia de una Comisión Permanente, misma que debe de estar activa durante el periodo de ocho meses en que se encuentren en receso el Congreso de la Unión. Esta Comisión permanecerá o estará integrada por miembros de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores.

Igualmente el artículo 79 Constitucional, establece las facultades de la Comisión Permanente, y que están encaminadas a mantener la continuidad de la acción del Poder Legislativo.

Ahora bien, de lo anterior, inferimos que en el municipio, las fuentes que le dan vigencia y que convergen en forma directa o indirecta en su propio ámbito las siguientes:

Las de orden federal: la constitución política de los estados unidos mexicanos, las leyes federales y reglamentarias, los tratados internacionales y sus reglamentos, las circulares y otras disposiciones de orden federal, la jurisprudencia federal y la costumbre del mismo nivel de gobierno.

Las fuentes relativas a los estados: la constitución política de cada entidad federativa, las leyes reglamentarias de la constitución local y las leyes ordinarias, los reglamentos de las leyes locales, las circulares, acuerdos y disposiciones administrativas provenientes del gobierno estatal, la jurisprudencia local del Tribunal Superior de Justicia, Tribunales Fiscales, etc.

Son fuentes municipales: los bandos municipales, las ordenanzas, los reglamentos y circulares administrativas, la costumbre y las ideas político-sociales de sus gobernantes. El conocer si el municipio tiene o no facultades legislativas formales será objeto de examen posterior.

c).- Judicial. Es el órgano del estado, subordinado al orden jurídico y atributivo en los conflictos concretos o

particulares que se le someten para comprobar la violación de una regla de derecho o de una situación de hecho y adoptar la resolución adecuada.

La función Jurisdiccional, desde el punto de vista formal, alude a la organización constitucional que asigna la tarea de ejercer dicha función al Poder Judicial de la Federación, fundamentalmente para preservar al derecho.

La declaración del derecho y la observación de las leyes aplicables a la resolución de las controversias, se obtiene por medio del proceso que se define como el conjunto de los actos coordinados con el objeto de actuar la voluntad concreta de la ley a través de los órganos jurisdiccionales.

La Función Jurisdiccional, a través del acto jurídico, tiene finalidad de declarar imparcialmente el derecho en los casos concretos o de conflicto que son de su competencia. El Estado Mexicano, crea la organización judicial como una necesidad ineludible del orden, armonía y estabilización del orden jurídico ya que de lo contrario la organización social sería caótica.

El poder Judicial, es una máquina o disposición de los particulares y del estado mismo. El órgano titular de la función jurisdiccional, es siempre ajeno a la cuestión o relación sobre

la que se pronuncie. También es considerada como una función que el poder público mantiene para hacer imponer la justicia.

En el Estado Mexicano, la función jurisdiccional se encuentra depositada en el Poder Judicial Federal. Asimismo nuestra Carta Magna, en su artículo 94, deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los Tribunales de Circuito, Coelgiados en materia de Amparo y Unitarios en materia de apelación así como los Juzgados de Distrito.

La función fundamental del Poder Judicial, es la de aplicar las leyes a los casos concretos, administrando así la justicia. De lo anterior se desprende que el Poder Judicial de la Federación posee las siguientes facultades.

I).- La protección de las garantías individuales establecias en la propia Constitución Mexicana.

II).- La interpretación y aplicación de las leyes en los casos concretos que son sometidos a su consideración para resolver.

III).- El funcionamiento como órgano de equilibrio en los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación, así también entre los poderes de ésta y los poderes de los estados, tutelando

por el mantenimiento de la supremacía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como se desprende de lo anteriormente descrito, el Poder Judicial de la Federación, es el único con facultades para resolver conflictos entre los habitantes de la República Mexicana, en virtud de que los órganos administrativos tanto federales como estatales o municipales no pueden resolverlo.

En materia municipal, en cuanto a la facultad jurisdiccional, ninguna disposición o modificación federal o local ha permitido, actualmente, que el municipio la ejerza como tal, ya que en la mayoría de las entidades federativas los municipios no cuentan con órganos o tribunales para "decir el derecho" que sean emanados de la comuna como institución, en todos ellos estos organismos son controlados en forma directa por el Tribunal Superior de Justicia; sus titulares, por tanto, ajenos a la comunidad donde realizan actuaciones, son por ello, igualmente extraños a las particularidades de convivencia, lo que les impide un mejor ejercicio de la función.

Los órganos municipales realizan actos jurisdiccionales y les toca resolver las controversias que se suscitan al cuestionar los actos de la administración municipal, así como las controversias que surgen entre su población como motivo de las relaciones vecinales".

La función jurisdiccional que realiza el municipio está encaminada a restablecer el orden jurídico, el cual puede ser quebrantado en dos formas: controversias particulares y contencioso administrativo".²²

En el Estado de México acorde a la Ley Orgánica Municipal se encuentra previsto el Oficial Conciliador y Calificador que es designado por el ayuntamiento a propuesta del presidente municipal; sin embargo el Legislador fue cuidadoso en evitar el nombre de "Juez", quedando entonces claro que su función más que jurisdiccional, será de amable componedor. La referencia anterior se confirma pues que las legislaturas locales han asumido que sea el Tribunal Superior Local quien ejerza el control de los tribunales del estado anulando el principio de autonomía municipal. Pensamos que en esta Entidad debiérase regresar a la existencia del Juez Municipal con funciones jurisdiccionales dentro del límite de su competencia y más identificado con su comunidad, aunque a diferencia del Dr. Reynaldo Robles, estimemos que dicho titular debe ser concededor del derecho.

²² ROBLES MARTINEZ, Reynaldo. "El Municipio". Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1993, p. 243.

CAPITULO IV

EL MUNICIPIO. ANALISIS DE SUS FACULTADES LEGISLATIVAS Y ADMINISTRATIVAS O REGLAMENTARIAS.

- 4.1. ASPECTOS REALES DEL PROBLEMA.
- 4.2. ASPECTOS FORMALES DEL PROBLEMA.
- 4.3. LA PRACTICA MUNICIPAL DE DICHAS FACULTADES.
- 4.4. BREVE REFERENCIA AL DERECHO MUNICIPAL COMPARADO.

CAPITULO IV

EL MUNICIPIO. ANALISIS DE SUS FACULTADES
LEGISLATIVAS Y ADMINISTRATIVAS O REGLAMENTARIAS.

En el Estado existe una tendencia en someterse a sí, todos los medios de poder de las asociaciones que le están subordinadas, haciendo del Estado el único poseedor de la autoridad.

El Estado termina por adquirir la facultad, de ordenar todo Derecho en vigor dentro de sus fronteras, de tal suerte que en el Estado moderno todo el Derecho se divide en Derecho establecido por el Estado y en Derecho admitido por el Estado.

4.1. ASPECTOS REALES DEL PROBLEMA.

Con relación a los Municipios, la Constitución en el artículo 115 establece cuatro principios fundamentales:

1.- Constituyen la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.

2.- Son administrados por un Ayuntamiento de elección popular directa.

3.- Están investidos de personalidad jurídica.

4.- Administran 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 las necesidades municipales.

El Municipio es una descentralización territorial y administrativa del Estado, porque el territorio del mismo se encuentra dividido en determinadas porciones que cada Constitución local determina y porque cada una de estas porciones es administrada por un cuerpo de funcionarios encargados de satisfacer las necesidades y los servicios públicos que se presenten en cada Municipio.

Tena Ramírez considera que la fórmula empleada por la Constitución es inexacta porque la división territorial de los Estados no tiene por base al municipio, sino circunscripciones territoriales más extensas denominadas distritos o cantones, cuya finalidad es de orden fiscal y electoral". ** Esto resulta cierto respecto de ciertos Estados de la República, como Coahuila, pues su Constitución divide al territorio en distritos judiciales y no con base en los municipios, pero la mayoría de las Constituciones de los Estados repiten la fórmula

** TENA RAMIREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Vigésima sexta Edición, Editorial Porrúa, México, 1992, p. 156.

constitucional y toman como base de su división territorial al municipio. Una cosa puede afirmarse con certeza: el territorio de los Estados siempre se encuentra dividido en municipalidades. Esto no excluye que ciertos Estados dividan además sus territorios en otras porciones más amplias.

A la descentralización municipal los tratadistas de Derecho Administrativo la denominan "descentralización por región", y la hacen consistir en "el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial".³⁷

Dos finalidades, una política y otra administrativa, se persiguen con el establecimiento de la descentralización municipal. La primera se hace consistir en el carácter eminentemente democrático que tiene el municipio, pues los titulares de las funciones municipales son electos directamente por la población del municipio. Con esto se da una participación directa a la población en la gestión de los asuntos comunes y en la administración de los recursos necesarios a la satisfacción de las necesidades municipales. Como elegantemente afirma Tena Ramírez, el municipio libre "es la escuela primaria de la

³⁷ FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo". Trigésima primera Edición, Editorial Porrúa, México, 1992, p. 339.

democracia, ensayo del gobierno por sí mismo, aprendizaje de la función cívica".³⁴

En relación con lo anterior hay que decir que el municipio siempre ha sido un refugio de la libertad política y un reducto en contra de la extensión de los poderes estatales. Las doctrinas que hablan del radio propio de acción del municipio independiente del Estado y de la existencia natural y anterior del municipio, sólo intentan reforzar el carácter democrático de la administración municipal.

Resulta claro que el municipio tiene un poder ejecutivo establecido conforme a derecho por las constituciones políticas locales y las leyes orgánicas municipales, dicho poder ejecutivo lo es el Ayuntamiento encabezado por el Presidente Municipal, pero el problema se plantea al cuestionarnos cual es el órgano legislativo, pues ninguna normatividad le confiere a la estructura municipal o sus partes, tal denominación y si fue admitido que el ayuntamiento formalmente es un órgano del poder ejecutivo o administrativo y que es este mismo órgano de gobierno el que se encuentra facultado para expedir los bandos, las ordenanzas y circulares entre otras disposiciones, en la esfera de su competencia, luego entonces resulta cierta la carencia de facultades legislativas municipales por la inexistencia de un órgano formal para emitirlas.

³⁴ TENA RAMIREZ. Op. cit., p. 157.

La Carta fundamental, confiere a los ayuntamientos, el carácter de órgano ejecutivo de los municipios y por consecuencia le faculta para expedir los ordenamientos para mejor proveer en el ámbito de su función, más estos, por provenir de un órgano administrativo, no pueden ser formalmente leyes, considerar lo contrario, es sin duda un buen deseo municipalista, que por otra parte, nos inclinamos a pensar, que previas las reformas a las leyes necesarias, deberá otorgarse al mismo.

La anterior estimación nos lleva a la duda de un criterio más ideológico que real, manejado ahora por los municipalistas que consideran al municipio como célula social, pues metafóricamente hablando lo que ocurre en la célula, la propia formación de la misma, se repite en mayor escala en el organismo y en el presente caso en el municipio, de ser cierto lo que hemos afirmado no opera el principio de división de poderes.

Mención aparte nos merece la consideración de que como es sabido, los municipios carecen también de un poder judicial municipal y que por no ser tema del presente trabajo únicamente dejamos en breve referencia ya que de contar éste con tribunales propios emanados de la ciudadanía que lo compone, reiteramos, dentro del ámbito de su competencia, existiría una mayor identificación entre juzgador y quien acciona para su intervención.

De los anteriores cuestionamientos nos surge la necesidad de investigar si en verdad existe autonomía municipal, si éste principio equivale al concepto que el constituyente de 1917 señaló dentro de la denominación "Municipio Libre", o si tal autonomía pudiera ser parcial y constreñirse tan sólo al campo de la autonomía política y hacendaria.

"La palabra que señala la libertad en la denominación de municipio libre, debe interpretarse en un sentido político exclusivamente. La libertad municipal no es libertad absoluta respecto del Estado local y de su Constitución, puesto que ésta establece a los municipios y, en gran medida, les fija sus esferas de competencia y de acción. La libertad municipal se refiere, en primer lugar, al modo democrático como se eligen a las personas que deberán encargarse de los asuntos municipales y, en segundo lugar, al respecto que las autoridades estatales deben tener en relación de las competencias y poderes de las autoridades municipales. Esto último de ninguna manera puede significar que entre las autoridades municipales y las estatales no haya vínculos, sino tan sólo que las segundas no constituyen autoridades superiores jerárquicas de las primeras". "

La finalidad administrativa que se persigue con la descentralización municipal, es fácilmente comprensible; la

** SCHMILL ORDOÑEZ, Ulises. "El Sistema de la Constitución Mexicana". Segunda Edición, Librería Manuel Porrúa, México, 1971, p. 352.

gestión de los asuntos comunes de una colectividad parcial y limitada al territorio municipal por parte de las autoridades elegidas por la población en beneficio de la cual redundaría; es más expedita, certera y eficaz, que si fuera realizada por una autoridad central.

El segundo principio constitucional mencionado tiene estrecha relación con el carácter eminentemente democrático del municipio. La fracción I del artículo 115 determina: "Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado".

Los municipios carecen de autonomía en el sentido de que no tienen competencia para otorgarse su propia Ley Orgánica. Esta es expedida en cada Estado por el órgano legislativo correspondiente. Estas leyes establecen la organización interna de los municipios y las entidades y obligaciones de las autoridades municipales, así como todas las demás disposiciones pertinentes.

Rige el principio de la no reelección respecto de los Presidentes Municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos (artículo 115, fracción I, segundo párrafo).

Por lo que podemos concluir que al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal, porque sólo se ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la policía, y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad en que esté constituida por sus tres poderes.

4.2. ASPECTOS FORMALES DEL PROBLEMA.

La Constitución establece que los municipios tienen personalidad jurídica. Conforme al artículo 25 del Código Civil para el Estado de México, "son personas morales: I.- La Nación, los Estados y los Municipios".

En consecuencia, los municipios pueden ejercitar todos los derechos que sean necesarios para realizar el objeto de su institución de conformidad con la ley que lo establece y obran y se obligan por medio de los órganos que lo representan dentro de las atribuciones concedidas a cada uno de ellos. Las autoridades municipales son autoridades públicas y, por tanto, sólo pueden hacer aquello para la cual se les ha facultado. El establecimiento de estas facultades se encuentra, en algunos casos, en ciertas Constituciones locales y cuando éstas no lo hacen, en la Ley Orgánica correspondiente.

El Congreso Constituyente de 1917 debatió largamente sobre la forma de dar autonomía financiera al Municipio. Nunca dudaron los Constituyentes de Querétaro en que esa suficiencia financiera municipal era indispensable para tener un Municipio Libre, como fue la bandera de la Revolución.

Los debates giraron en torno a la forma de dar la autonomía. Desafortunadamente, ante la inminencia de un plazo perentorio, en forma precipitada, los Constituyentes aprobaron un texto constitucional, que entonces a nadie satisfizo plenamente, y que la experiencia ha confirmado en sus deficiencias, por el que se estableció que "los Municipios administrarán libremente su hacienda, la que se formará con las contribuciones que le señalen las Legislaturas de los Estados".

Por lo que en relación al municipio, aquel que trata de la hacienda municipal, se suscitaron enormes discusiones en el seno del Congreso Constituyente y se formularon tres soluciones distintas: a) La primera consistía en que los municipios recaudarían todos los impuestos y contribuirían a los gastos públicos de los Estados en la porción y términos que fijaran las leyes. El Ejecutivo del Estado podía nombrar inspectores a efecto de percibir la parte que correspondiera al Estado y para vigilar la contabilidad municipal y los conflictos hacendarios que surgieran entre un municipio y los poderes estatales serían resueltos por la Suprema Corte de Justicia. El proyecto fue

exhaustivamente discutido en la 62a. sesión ordinaria, el 25 de enero de 1917, por 110 votos en contra y 35 a favor; b) Una segunda solución propuso la clasificación de los impuestos y el señalamiento de los que debían corresponder al municipio. Esta también fue rechazada; c) La tercera y última solución que se debatió, actualmente se encuentra en vigor estableciendo que la hacienda municipal se formará de las contribuciones señaladas por las Legislaturas de los Estados en proporción suficiente para atender las necesidades municipales.

Estas tres soluciones tenían un punto en común: la de que los municipios deberían administrar libremente su hacienda, sin intervención de ninguna autoridad estatal. Además, las dos primeras proponían un sistema para solucionar los conflictos que se presentaran entre un municipio y el Legislador o el Ejecutivo del Estado: la primera otorgaba competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y la segunda, esa competencia se le otorgaba al Tribunal Superior del Estado. En el artículo 115 en vigor no hay disposición alguna que resuelva en caso de un conflicto entre el municipio y alguno de los Poderes locales.

Sin embargo, es necesario decir que en algunas Constituciones locales se hace una división de las contribuciones que corresponden a los municipios, aceptándose con ello la segunda solución mencionada. Otras, la mayoría, dejan este problema a las Legislaturas locales.

Además la experiencia ha demostrado que no puede haber un Municipio fuerte y Libre si está sujeto a la buena o mala voluntad de la Legislatura Estatal.

A la autonomía política que debe tener el Municipio como un verdadero ente político debe corresponder una autonomía financiera. Ello no quiere decir que sea una autonomía absoluta, y que las finanzas municipales no deban coordinarse con las finanzas del Estado al que pertenezca. Entre los Municipios y su Estado, y entre todos éstos y la Nación existen vínculos de solidaridad. Las finanzas públicas de las tres entidades deben desarrollarse en una forma armónica en recíproco respeto dentro de sus propios niveles. Además, debe existir el apoyo y la cooperación de los tres niveles de gobierno, sobre todo de los más fuertes en beneficio del más débil, que es el nivel municipal de gobierno.

Sin embargo, no deben quedar las finanzas municipales al arbitrio de un poder extraño, como es el Congreso del Estado; así como en materia de finanzas públicas estatales, con las Legislaturas los órganos que tienen el ejercicio del poder tributario con las limitaciones que se han establecido en la Carta Magna, al fin y al cabo, en un régimen de relativa autonomía estatal, así también, creemos nosotros, debe hacerse un esfuerzo para establecer en la Constitución General de la República bases más firmes de la autonomía financiera municipal.

Existe una extendida, pero inexacta creencia, de que no es posible conciliar los intereses de los Estados y de los Municipios, a manera de darles a éstos autonomía financiera.

Nosotros creemos, por el contrario, que no sólo es posible, sino necesario, definir campos independientes de las finanzas públicas municipales y estatales, y aún establecer, con ciertas limitaciones, un poder tributario municipal.

La situación actual que establece el Art. 115 Constitucional deja en manos de la Legislatura del Estado, sin ninguna orientación ni restricción, la identificación, el señalamiento de los impuestos que debe recaudar el Municipio. Ello implica para el Municipio una dependencia respecto a la Legislatura Estatal, que no debe existir, porque atenta contra una verdadera libertad municipal.

Aceptamos que tampoco los Municipios tengan una libertad irrestricta para establecer impuestos municipales. Concedemos que para que no se establezca una pugna entre Estado y Municipio, en la que sufrirían ambas entidades, y además los habitantes del Municipio, debe haber en la Constitución o en leyes reglamentarias de la Constitución una definición, una delimitación de poder tributario municipal.

En nuestro criterio, existen impuestos que son estrictamente municipales, y que deben definirse claramente como tales, sin que quede al arbitrio de la Legislatura Estatal concederlos o retirarlos. Como fuentes de recursos municipales. Podemos señalar, desde luego, los siguientes:

- * El impuesto de traslación de dominio de bienes inmuebles.
- * El impuesto de espectáculos y diversiones públicas.
- * El impuesto sobre sacrificio de ganado.
- * Los impuestos sobre anuncios, bardas y banquetas.
- * Los impuestos sobre ingresos mercantiles que la Ley Federal de la materia reservada a los Municipios en su artículo 81.
- * El impuesto sobre juegos permitidos.
- * El impuesto predial o territorial.

La definición de que los anteriores impuestos le corresponden a los municipios debe quedar hecha en la

Constitución Federal, o bien en una Ley reglamentaria de aquélla. Además, la base jurídica para que los Ayuntamientos puedan establecer dichos impuestos, en virtud de actos jurídicos que tengan el carácter de normas legislativas, tanto en su aspecto formal como en su naturaleza material, debe quedar establecida en la Constitución, con objeto de que se cumpla con el requisito de legalidad que establece la fracción IV del artículo 31 de la Carta Magna.

4.3. LA PRACTICA MUNICIPAL DE DICHAS FACULTADES.

El tema presenta diversos ángulos de suma importancia; uno de ellos, en el aspecto formal pues resulta claro que la Carta Magna en los términos que hoy se contiene la regulación municipal, pretende recoger viejos anhelos de los habitantes de las comunidades para evitar el cansancio de éstas por imposiciones en lo político provenientes de la metrópoli, que sólo traen como consecuencia el alejamiento popular de las acciones del gobierno municipal.

También debemos hacer particular énfasis en las modificaciones del artículo 115 realizadas por el Congreso de la Unión el 3 de febrero de 1983, incorporadas en la Carta Magna a iniciativa del entonces presidente de la república Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, mismas reformas que en lo esencial pretendían:

Primero: el fortalecimiento municipal a través de facultarlos a celebrar convenios con los gobiernos estatales y de ser necesario, con la federación.

Segundo: redistribuir competencias entre la federación, los estados y los municipios de manera que, se preservaran las atribuciones y se precisaran las del primer nivel de gobierno, para lo cual, se requería individualizar los servicios de competencia mínima que deberían prestar a sus comunidades.

Quizá el más grande error de que adoleció la reforma, se podría encontrar del planteamiento equivocado de la misma, fundada en una concepción descentralizada propia del estado unitario y no federalismo como correspondiera, pues la autonomía es al federalismo lo que la descentralización es al centralismo.

Vista de esta manera, la reforma condujo en verdad a una antitesis de los postulados de la revolución mexicana enarbolados desde años antes de 1910, fecha oficial que se conmemora como el origen de este movimiento social, confundiendo la idea original pues tratadistas afirman que el texto constitucional en ningún momento habla de descentralización administrativa y en consecuencia, según afirman, el constituyente aprobó como suya la idea de la autonomía municipal. Ochoa Campos señala: "Quiere decir esto que, desde el punto de vista político no puede haber descentralización municipal dentro del estado

federal, pues al municipio corresponde el tipo de descentralización por región en derecho administrativo, más no en derecho constitucional".⁴⁰

Fue precisamente el criterio de concebir a los municipios como entes descentralizados lo que provocó que fracasara la pretendida reforma, obteniendo tan sólo entregar a estas comunidades al arbitrio de los gobernadores en turno, pues entendido así, no lo consideraron un verdadero nivel de gobierno que tiene como principio básico en su actuar, responder antes que a cualquier otro, a su comunidad.

La Carta Magna vigente reproducida en cada una de las constituciones locales nos podrá demostrar la forma en que el gobierno centralista de los estados regula en demérito de los Ayuntamientos, en las leyes orgánicas, una excesiva limitación de las facultades municipales.

En efecto la fracción primera establece la administración municipal por los Ayuntamientos de elección popular directa sin autoridad intermediaria entre éstos y el gobierno de los estados, pero la realidad nos demuestra ejemplificando, que a través de una figura como los jefes de cuartel, la capital de la entidad federativa, somete a las

⁴⁰ OCHOA CAMPOS, Moisés. "La Reforma Municipal". Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México, 1985, p. 525.

autoridades municipales a una forma casi similar a los anteriores jefes políticos. Al igual es de hacerse notar la revisión de las finanzas municipales efectuada por la Contaduría de Glosa de cada estado, pues independientemente de lo positivo o no de este actuar, el órgano de examen se constituye en autoridad intermedia.

La fracción primera párrafo segundo, señala la facultad de las legislaturas locales para suspender o desaparecer a los Ayuntamientos por causas graves, pero en ningún momento alude a la necesidad de realizar consultas de los electores, sino que constituyen al órgano legislativo en un tribunal sumario que en realidad se pliega a los deseos del gobernador, en muchos de los casos, la decisión de estos mandatarios estatales provoca la celebración de las llamadas "concertaciones", mecanismo que ha provocado falta de credibilidad en la autoridad y las instituciones públicas. Igual situación suele acontecer cuando se incorpora a presidentes municipales como integrantes del equipo de gobierno y los sustituye a su criterio con personas muchas veces ni siquiera identificadas en la comunidad.

La fracción segunda establece el reconocimiento de la personalidad municipal y el manejo de su patrimonio así como la facultad normativa en disposiciones administrativas acorde a las bases que establecen las legislaturas.

Al respecto es discutible la conveniencia de unificar esta normatividad legislativa material a través de expedición de bandos y reglamentos "tipo", previamente aprobados por el ejecutivo local a través de órganos jurídicos o cuerpos de asesoría legal del estado y en los cuales cada Ayuntamiento tan sólo llena los formatos, pues ello no es permisible formalmente ya que si bien es cierto pudiese, cuestión discutible, permitir disposiciones con más rigor jurídico, representa sin embargo, una intervención más en la libre actuación municipal ya que debe tomarse en cuenta que por lo general cada municipio muestra diversidades de origen étnico, tradiciones y costumbres.

La fracción tercera señala claramente cuales son los servicios públicos que son objeto de la prestación municipal, cabría entonces hacer la consideración a tal señalamiento como enunciativo no limitativo en virtud de que el propio precepto constitucional faculta a las legislaturas para determinar otros servicios que podrán conferirse como facultad del municipio.

La práctica nos ha mostrado que cualquier obra dentro de los renglones señalados o reservados al municipio sólo si es incluida en el programa general de gobierno del estado, tiene posibilidad de efectuarse, pues de no estar incluida en dicho plan, difícilmente se realizará por más que la comunidad la reclame como necesaria, basta al ejecutivo local no entregar las participaciones o ayudas presupuestales para imponer su decisión.

El Municipio, al prestar a sus habitantes los servicios públicos administrativos de aprovechamiento individual, es decir, servicios públicos individuales y divisibles, de acuerdo con la Ciencia de las Finanzas Públicas es perfectamente indicado, que su costo sea sufragado por los usuarios de tales servicios, por medio de contraprestaciones que en nuestro sistema jurídico toman el nombre de derechos.

No vemos necesidad para que en el establecimiento de esos tributos y el señalamiento de las cuotas que cubran su costo, se requiera en forma indispensable la intervención de la Legislatura Estatal.

Por consecuencia, creemos que en la Constitución General de la República debe contenerse el reconocimiento de que los Municipios cuenten con el poder tributario necesario para el establecimiento de los derechos que se paguen en contraprestación de los servicios públicos municipales.

En consecuencia, debe corresponder a los Municipios el establecimiento y cobro de todo tipo de licencias y refrendos, como por ejemplo, los referidos a construcciones y urbanizaciones, resellos de ganado, autorización de giros comerciales e industriales, certificaciones, autorizaciones, registros, inscripciones y licencias para transitar vehículos dd motor.

Para el establecimiento de este tipo de tributos que se paguen como contraprestaciones de servicios administrativos municipales, no debe ser necesaria la subordinación del Municipio a la Legislatura Estatal. La razón es que se trata de servicios que deben ser prestados por la autoridad municipal, por lo que no se justifica ningún tipo de interferencia estatal. Debe, pues, reconocerse en la Constitución General de la República la existencia de un poder tributario municipal en materia de derechos municipales por la prestación de servicios administrativos municipales.

Mención especial merece el apartado "H" de la fracción señalada en cuanto a la existencia real de una discordinación frecuente en los cuerpos de seguridad pública y tránsito. Por una parte, la policía preventiva municipal al mando directo del presidente municipal es vista por la policía de tránsito al mando de organismos estatales como de menor jerarquía, con indiferencia o menosprecio por los segundos. Recientes medidas han propuesto a los municipios que sean ellos quienes manejen administrativamente ambas corporaciones, pero operativamente sean dependientes de las órdenes de los organismos estatales, en otras palabras que los municipios les paguen y el estado maneje y coordine sus acciones lo que resulta injusto para la deteriorada hacienda municipal.

El último párrafo de esta fracción también vemos la injerencia estatal en las cuestiones de los municipios, pues debe recordarse que durante mucho tiempo los primeros impusieron como obligación a los segundos⁵ la de celebrar convenios de coordinación sobre ingresos municipales. Dichas medidas, no resultaron del todo negativas pues permitieron por una parte una mejor recaudación de los ingresos evitando la influencia de grupos políticos de presión arraigados en las comunidades que sin causa justificada reclamaban prebendas, pero ello, pese a todo, no deja de constituir un ataque a la autonomía que reclaman los municipios.

La fracción quinta establece el derecho del municipio a la administración y zonificación de su territorio, pero existen oficinas de desarrollo y obras públicas municipales y a su lado, las de desarrollo y obras públicas del estado; las primeras, aprueban los planos arquitectónicos y autorizan la expedición de licencias, las segundas autorizan el llamado "uso del suelo", licencia por la que también se paga, de manera que nada se puede edificar sin previo consentimiento de una oficina del gobierno estatal asentada en territorio municipal.

La fracción sexta recoge el problema de la conurbación permitiendo que dos o más centros poblacionales situados en territorios municipales que constituyan una continuidad demográfica, la Federación, Estados y Municipios objeto de la

misma, realicen en forma coordinada los planes necesarios de desarrollo.

Sin duda esta regulación constitucional recoge un problema de gran actualidad sobre todo a las marco urbes de nuestro país, como el Distrito Federal, Puebla, Guadalajara, Monterrey y otras, que enfrentan complejos problemas comunes, más aún cuando todo tipo de movimientos políticos provinciales son aprovechados por líderes sin conciencia solidaria para causar graves conflictos a los habitantes de las capitales.

Esta conurbación ha dado en muchos casos excelentes resultados, tal es el caso de la extensión de centros de estudios profesionales que nuestra máxima Casa Universitaria, ha establecido en distintos lugares del Estado de México en coordinación con los tres niveles de gobierno, de igual manera cabe referir al Programa del Plan Lago de Texcoco, a la existencia del Transporte Colectivo Mixto (autobuses, taxis, metro, etc.), la mejoría de medios de comunicación, programas contra la delincuencia y otros más ha generado pese a ello, otros múltiples problemas, más esto no significa en forma alguna, la ineficacia del instrumento jurídico, sino la necesidad de una mayor preparación, de gobernantes capacitados para enfrentar nuevos retos.

La fracción séptima señala la facultad del ejecutivo federal y los gobernadores de los Estados de constituirse como jefes de la fuerza pública donde residan habitual o transitoriamente, mismo apartado que solamente y a manera de ilustración me permito señalar que muchas veces es objeto también de un manejo arbitrario del equipo de seguridad de los señalados gobernantes. Pareciera sin embargo que la presente crítica no tuviese plena validez a la luz de los recientes acontecimientos nacionales, más, nos pareció oportuno referirla.

En cuanto a la fracción octava, contiene el principio de representación proporcional obligatorio en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios, y al efecto nos permitimos señalar que dentro de los propósitos de democratizar al país, se ha llegado a modificar la Constitución, también en el ámbito municipal. Así, en el orden político se adicionó la constitución en la siguiente forma: "De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos cuya población sea de trescientos mil o más habitantes". O sea, se considera que solamente son dignos de aspirar a una representación de las minorías, para dar entrada a un partido diverso del oficial, los ciudadanos que vivan en un municipio de 300,000 o más habitantes; seguramente menos del 10 por ciento los municipios de la

República. El resto, abrumadora mayoría de los ayuntamientos, resultan ciudadanos de segunda. Muchos Estados del país no tendrán oportunidad de un atisbo democrático, con la inclusión de regidores en los cabildos, en virtud de que no cuentan con un sólo municipio que llegue a dicha cantidad de habitantes.

En lo político y en general en lo administrativo los gobiernos locales, han provocado que el municipio:

- A) Se haya ido quedando sin contenido gradualmente en sus atribuciones.
- B) El desinterés de la participación vecinal por la imposición de funcionarios desde el centro de gobierno local.
- C) Reducido su poder hasta dejarlo como una simple comparsa de las decisiones del estado.
- D) Que el Ayuntamiento cumpla como función el ser simple gestor de obras.
- E) Que decisiones desde la capital del estado impongan modos de ser, actuar o construir, ajenos a la voluntad del pueblo.

- F) Se haya convertido en un órgano sumiso del ejecutivo del estado.
- G) Que por indiferencia de la metrópoli estatal hacia los anhelos municipales se desvien fondos destinados por la federación a los municipios por el capricho gubernamental.
- H) Que se considere a las tareas municipales y a sus servidores públicos como de menor importancia, por lo tanto, que los funcionarios federales o del estado los tratan con cierto desdén.

4.4. BREVE REFERENCIA AL DERECHO MUNICIPAL COMPARADO.

Dada la importancia que tiene el estudio del municipio desde sus aspectos reales y formales, nos es de sumo interés abundar sobre este tema, y ya que el análisis de los sistemas jurídicos municipales o sus equivalentes en otros lugares es muy escaso, creemos que al comparar nuestra forma de organización con otras instituciones de diversos países podríamos comprender más la necesidad de otorgarle verdadera autonomía al municipio.

Para la comprensión de este aspecto se hace necesario examinarlo, por su forma de origen; en la manera como se regulan

los municipios latinos, los municipios anglosajones y los municipios en algunos otros países.

I.- LOS MUNICIPIOS DE ORIGEN LATINO.

A) El Municipio en España.

El municipio que fue adoptado en España proviene en cuanto a su originaria formación por el legado del imperio romano. No fue sino hasta el año de 1812, con la Constitución de Cádiz cuando surge el municipio de la época moderna.

El lineamiento de las Cortes de Cádiz aunque con algunas modificaciones, quedó casi intacto hasta el año de 1924 cuando se dio por terminado el centralismo que duró varias décadas, influyendo así, en los ordenamientos de dicho país. En el señalado año se promulga el estatuto municipal que retorna el sistema liberal a estas localidades.

El nuevo estatuto otorgó una basta autonomía al municipio, dándole la facultad de poder gobernar de una manera plena sobre su territorio, suprimió la vigilancia y manejo del estado en los asuntos municipales y también otorgó el derecho de iniciar un recurso contencioso administrativo para proteger su libertad municipal.

Para el año de 1939 el gobierno del general Francisco Franco expide un nuevo ordenamiento con el que se someten las disposiciones municipales a un "control de legalidad"; esto dio como consecuencia, la vigilancia de los gobernadores que se encargaban de autorizar todo tipo de gestión municipal.

Con la constitución vigente que data del año de 1978 se regresa a la libre administración de las localidades, lo que trae consigo una nueva autonomía municipal, encaminada a la descentralización del estado para la mayor participación de los ciudadanos en las tareas municipales y la satisfacción de sus necesidades.

B) El Municipio en Francia.

En este país existió también una gran influencia romana, aunque no con tanta claridad como en España, permanecieron sin embargo, términos del imperio, como el de las comunas, nombre atribuido en Francia a sus municipios.

Fue en el año de 1789 con la revolución liberalista en la que se dio un cambio total a la forma de organización, aboliendo todos los privilegios de las localidades, y haciendo surgir "el cuarto poder", que se refiere a la soberanía de las comunas.

Para el año de 1958, Francia se convierte en un estado unitario, con tres niveles territoriales sobre su ejercicio administrativo y continuando el reconocimiento a las comunas como personas jurídicas con organización, patrimonio y atribuciones propias.

C) El Municipio en Portugal.

Los antecedentes más remotos del municipio en Portugal nos llevan a concluir su base en el sistema romano. Su organización se estableció bajo una forma política de República Unitaria Corporativa, aunque en la actualidad se encuentra regulada como un régimen Parlamentario.

Los municipios son denominados Concejos, que a su vez y unidos forman distritos. La institución denominada Concejo Municipal se caracteriza porque están bajo la vigilancia y cuidado de autoridades locales y se limita su autonomía ya que tienen la constante intervención de los distritos en sus decisiones. Aunque se norman por un Código Administrativo con múltiples reformas actualmente, nunca dejaron el centralismo existente.

D) El Municipio en Argentina.

Este país americano toma su antecedente de España, ello nos lleva a concluir que en su origen concuerda con las ideas del

imperio romano, pues las mismas se impusieron indirectamente en la colonia.

La forma en que el Congreso Constituyente Argentino del año de 1852 estructuró su organización, fue la de república, representativa y federal; como están constituídas por una forma federalista tendremos que aludir a una organización similar a la del municipio que conocemos en México, en Argentina los municipios, son llamados provincias, dotados de autonomía y en algunos casos se les permite la formulación de sus propias leyes, así como se les otorga la facultad de organizarse por ellos mismos mediante una carta orgánica surgida de una Convención Municipal.

País federalista, Argentina permite la reelección del titular del ejecutivo. Cuenta también con un Distrito Federal el cual reserva la facultad legislativa al Congreso de la República.

E) El Municipio en Colombia.

En el año de 1863 en la Constitución Colombiana se decidió adoptar el sistema federalista, pero en el año de 1886 cambió a la concepción de Estado Unitario, para que finalmente con la reforma de 1991 se adoptara el sistema de Estado Social de Derecho, que es una nueva corriente del constitucionalismo.

Esta nueva forma de organización descentralizada, tiene como base al municipio y confiere una mayor intervención de las personas que lo integran y para lograr mejor satisfacción de sus necesidades. Los municipios están bajo el control de un departamento que se encargará de ser un órgano intermedio entre éste y la nación. Los municipios prestarán los servicios y atribuciones que su constitución señale.

F) El Municipio en Chile.

Entre los sistemas jurídicos municipales en América Latina, Chile es uno de los países que cuenta con mayores antecedentes sobre esta materia, ya que podríamos citar que su primer cabildo sesionó en el año de 1541.

Las constituciones chilenas de 1915 y 1980 tuvieron como forma de organización municipal la descentralización administrativa; para el año de 1991 se instituyó el sistema de Estado Unitario siguiendo las nuevas corrientes municipales.

En este sistema moderno se tiene al municipio como una corporación autónoma, dotada de personalidad jurídica propia cuya finalidad es de satisfacer las necesidades de su ámbito territorial, facultada a preservar el desarrollo económico, social y cultural de su localidad.

G) El Municipio en Cuba.

Cuba es el país que tuvo el primer contacto municipalista en América, ya que a la llegada de Colón en 1492 se establece el primer municipio en este continente. Posteriormente, a la llegada de otras expediciones, en 1510 fueron establecidas más localidades por Diego de Velázquez. Habrá que recordar que la importancia en Cuba radicó en que era un puerto náutico intermediario entre España y sus colonias en el continente, lo que permitió un gran desarrollo a estas ciudades.

En el año de 1895 se rompe el yugo que existía de la isla por España convirtiéndose en un país libre. Fue hasta el año de 1959 cuando logró el triunfo la revolución socialista que cambió radicalmente su organización y se formaron los municipios actuales como la base de su administración local, atribuyéndoles algunas facultades que lo revisten de autonomía.

H) El Municipio en Brasil.

Brasil logra su independencia de Portugal en el año de 1824 y con esto se establecen las Cámaras Municipales, a las cuales les competía la administración económica.

En 1891 la constitución establece a este país como una República Federal, declarando a los estados como soberanos y a los municipios como autónomos, situación que perdura hasta nuestros días. Es por hoy el único país de latinoamérica que

integra al municipio a la federación dotándolos de autonomía plena de acuerdo a sus leyes.

II.- EL MUNICIPIO EN LOS PAISES ANGLOSAJONES.

A) El Municipio en Gran Bretaña.

En la cultura inglesa encontramos la importancia de los países anglosajones, en cuanto la gran influencia que tuvo a otros pueblos que conquistó para nosotros, sin embargo no está tan clara su comprensión, ya que su formación es diferente a los de origen latino.

Inglaterra como es sabido, no cuenta con una sola carta constitucional, es decir, que se consideran como constituciones varios instrumentos legales y también es cierto que tienen contemplada la idea del municipio como una forma idónea de la administración de los asuntos comunes.

La gran importancia de este sistema, estriba en la formación de un concejo municipal comprendido por ciudadanos de la misma localidad, aunque el nivel de autonomía de éste es limitado, se les permite administrar algunas actividades para satisfacer las necesidades de sus condados.

B) El Municipio en los Estados Unidos de América.

Los municipios en Norteamérica siguen los lineamientos trazados por Inglaterra, aunque es de recordar que en parte de su territorio se cuenta con influencia de España.

Los municipios gozaron de gran autonomía al principio de la independencia y tuvieron gran desarrollo; actualmente la organización de los Estados Unidos es una división de Condados y Municipios, a los que se les otorga la facultad de dictar sus leyes internas para así, poder organizar a sus localidades a su potestad; y aunque igualmente cuenta con una diversidad en sus bases de organización local, todos concuerdan en las funciones que corresponde desempeñar a los municipios como base de la administración de los servicios públicos.

III.- EL MUNICIPIO EN OTROS PAISES.

A) El Municipio en Alemania.

El municipio moderno en Alemania tuvo su origen en el año de 1810 cuando se instituyó la elección de magistrados locales y se establecieron los concejos de las localidades alemanas.

La constitución de Alemania impone la división de un país en estados miembros de una federación, en circunscripciones o distritos y en municipios, estos últimos tienen la facultad de

reglamentar en los asuntos locales y pueden administrar libremente conforme a la esfera de sus atribuciones.

Como el desempeño municipal goza de gran autonomía tendrá un amplio actuar jurídico, por esta razón no se cuenta con uniformidad normativa entre éstos, pero todos coinciden en estar bajo el mando del Consejo Municipal.

B) El Municipio en Suecia.

En Suecia no existe una sola constitución, sino que son varios los ordenamientos principales que rigen la vida local, esto sin embargo son uniformes en establecer que cada localidad tendrá la autonomía necesaria para cumplir con sus finalidades y satisfacer sus necesidades.

El Municipio en Suecia goza de gran importancia, es revestido de personalidad jurídica propia, tiene como órgano supremo al Concejo Municipal, éste es de elección popular. Aunque sus facultades y atribuciones no son muy amplias, si serán las necesarias para su buena administración y para cumplir con todos los fines encomendados en los ordenamientos vigentes.

CAPITULO V

LA NECESIDAD DE UNA VERDADERA AUTONOMIA LEGISLATIVA DEL MUNICIPIO EN MEXICO.

- 5.1. EL MUNICIPIO COMO ORGANO RECTOR DE SU COMUNIDAD.
- 5.2. LA INEXISTENCIA DE LA AUTONOMIA LEGISLATIVA EN SENTIDO FORMAL.
- 5.3. LEYES MUNICIPALES EN SENTIDO MATERIAL.
 - a) LOS BANDOS.
 - b) LAS ORDENANZAS.
 - c) LOS REGLAMENTOS.
- 5.4. PROPUESTAS DEL SUSTENTANTE.

CAPITULO V

LA NECESIDAD DE UNA VERDADERA AUTONOMIA LEGISLATIVA
DEL MUNICIPIO EN MEXICO.

El principio fundamental sobre el que descansa nuestro régimen constitucional es la Supremacía de la Constitución. Sólo la Constitución es Suprema en la República. Ni el gobierno federal, ni la autonomía de las Entidades, ni los órganos del Estado que desempeñan y ejercen funciones gubernativas, ya sean órganos del poder Federal, ya sean órganos del gobierno local o Municipales, son en nuestro Derecho Constitucional soberanos, sino que todos ellos están limitados, expresa o implícitamente, en los términos que el texto positivo de nuestra Ley Fundamental establece.

5.1. EL MUNICIPIO COMO ORGANO RECTOR DE SU COMUNIDAD.

Hemos venido sosteniendo la afirmación de que el municipio es el primer contacto entre el ciudadano y la forma de gobierno mexicano, por tanto, haciendo nuestro el criterio de que en cada municipio del país existe por lo regular la coordinación básica de la comunidad con su Ayuntamiento, éste, como órgano político rector de las acciones municipales debe en lo posible,

encontrar plena identificación con el pueblo, sólo así se hará factible un trabajo de colaboración.

Sumo cuidado deberá tenerse sin embargo, con no llegar a confundir ideas totalitarias o populistas, ambas formas son extremos que pondrían en riesgo la existencia comunitaria que debe prevalecer en los municipios con principios de solidaridad y armonía pues las primeras conducen a las actitudes caciquiles y de compadrazgo; las segundas, al llamado asambleismo y su consecuencia nefasta de líderes, que bajo el criterio de ideas mesiánicas sólo conducen al pueblo a una barbarie que lo desintegra y que por otra parte utilizan, sólo para medrar en los intereses de la vida municipal.

Consideramos que para que el municipio pueda cumplir con los fines básicos que le otorga la constitución, deberá restablecerse al mismo: La libertad política, es decir, que las Entidades Federativas deban impulsar la autonomía municipal en las decisiones del pueblo que lo integra con respeto a sus diferencias, por tanto, deberá acatarse aún contra el deseo de las organizaciones político electorales, que dentro de los cauces señalados por las leyes respectivas, puedan elegir sus Ayuntamientos. De esta forma ambas entidades tendrán plena identificación con respecto a sus costumbres y las necesidades que les son propias en el territorio en que se encuentran circunscritas.

La libertad política por otra parte, deberá tener el enfoque respetuoso del estado para evitar organismos, que de hecho existen, actuando en contra del espíritu del artículo 115, como autoridades intermedias entre el gobierno local y el municipio.

Deberá asimismo, dejar de convertir al municipio y su población, en manifestantes cautivos del gobernador en turno de mítines políticos que se condicionan como un medio de obtener privilegios, o en su caso sanciones provenientes de la ayuda que se otorga a los mismos a través de las participaciones del estado.

También se requiere el respeto a las autoridades municipales. Es fundamental reconocer su importancia dejando a un lado la actitud de menosprecio que funcionarios o instituciones locales observan para los Ayuntamientos y el personal administrativo municipal considerándose jerárquicamente superiores, sin ponerse a pensar que bastaría, como se ha dado el caso, que si la comunidad rebasa a sus autoridades municipales, se convierte en un alto riesgo no sólo para el establecimiento o función de las dependencias en su territorio, sino que en ocasiones trasciende incluso a la federación.

Si se llegasen a tomar algunas de las anteriores medidas, sin duda se crearía una conciencia de la hermosa labor

que significa desempeñar un cargo municipal, el sentimiento del calor de pueblos humildes que lo dan todo con tal de ver a su comunidad progresar.

Se dirá por otra parte, que no es posible conceder plena autonomía política o administrativa a los municipios porque no integran el gobierno de estos, personas con alta capacidad y preparación para conducir la comunidad; sin embargo, la historia nos ha demostrado que no siempre los mejores políticos son los más preparados, y si así lo fuere entonces la opción será la superación de ésto a través del establecimiento de un servicio civil de carrera.

Se debe impulsar la autonomía administrativa, como consecuencia permitir una verdadera independencia hacendaria en sus dos aspectos, tanto referida a las fuentes de captación como a la forma de distribución de sus ingresos destinada a prioridades municipales, en tanto que tal libertad se encuentre constreñida a derecho para evitar desviaciones; las desviaciones o abuso de los recursos, es sabido, no son exclusivas de las autoridades municipales, aunque a mayor nivel, también mayor discreción.

Deberá asimismo tenerse especial cuidado que la función administrativa del municipio atienda en inicio, a las obras que son prioritarias según el área específica de su territorio; es decir resulta claro por ejemplo, que en tanto las áreas sean

rurales, la principal acción municipal deberá ser el aliento a la educación de los cultivos, en la conservación de los bosques, en los sistemas de agua potable, alumbrado, drenajes y caminos. En áreas urbanas, recolección de basura, seguridad pública, pavimentación, tránsito, etc.

Es necesaria la autonomía legislativa municipal, permitiendo que los ayuntamientos puedan elaborar por sí mismos, atendiendo a sus particulares necesidades, los bandos de policía y buen gobierno pues es muy claro que algunos municipios rurales todavía requieren la existencia por ejemplo, del llamado corral de consejo, en tanto que en otros no existe la necesidad de reglamentar el respeto a los semáforos, pues ni siquiera los conocen.

A manera de ejemplo el día 8 de enero de 1996 se publicó en la prensa nacional que en la ciudad de Querétaro, el Ayuntamiento dictó un código al que llama "Código Municipal de México", en éste se incluyen veintidos reglamentos de la administración cuya entrada en vigor se encuentra señalada para el día 8 del mes de febrero. Sin duda es un gran esfuerzo legislativo municipal salvo el nombre que nos parece fuera de contexto por no abarcar a los ayuntamientos que existen en nuestro país, ya que es un código circunscrito tan sólo a un Estado, pero no dudamos que si se adopta como una manera de reglamentación unitaria por todos los ayuntamientos de la

referida entidad, muchos municipios no encontrarán una adecuación normativa correcta por sus condiciones particulares.

No cabe duda que la riqueza pluricultural de nuestro territorio, las costumbres, la situación geográfica y otros elementos, diferencian a cada municipio, lo hace único por lo que consideramos saludable la existencia de bandos municipales o reglamentos que atiendan a esas particulares características y resultaría positivo tomar en cuenta en dichas disposiciones materiales del ámbito legislativo, las generalidades que provienen de otras disposiciones similares.

Por ello, es necesario impulsar el desarrollo de esta actividad legislativa material porque sólo así madurará la conciencia y experiencia colectiva; creemos que ese es el sentido e interpretación que quiso conferir el legislador a las disposiciones contenidas en la constitución.

El municipio, ajustándose a derecho, debe contar con instrumentos y libertades mínimas para regir el destino de sus habitantes, además deberá impulsarse la existencia de esas libertades. No hay que olvidar que la unidad, tranquilidad y progreso de un estado principia en la vida municipal.

5.2. LA INEXISTENCIA DE LA AUTONOMIA LEGISLATIVA EN SENTIDO FORMAL.

Se admite en Teoría General del Estado como un concepto básico, que éste, o sea, el estado en la estructura jurídico-política de un pueblo, se concede de igual manera, al municipio la categoría de ser la célula de la señalada entidad. Si bien es cierto, que la idea atiende a elementos de análisis más profundos, es necesario recordar las anteriores consideraciones para el planteamiento de esta parte de nuestro trabajo.

Recordemos que la Constitución Política de 1857 en su artículo 109 que es el antecedente de la disposición constitucional contenida en el artículo 115, no refería en forma alguna, a la mención de conferir al municipio, facultad legislativa, ni siquiera en el ámbito material. Hoy como sabemos se establece dicha facultad reglamentaria según es de verse en la fracción segunda del señalado precepto.

El constituyente de 1917 en su premisa más importante indica que el municipio es libre; refiriendo por tal, como antes hemos analizado a la facultad autónoma del mismo para regular, dentro de los límites de su territorio el actuar comunitario.

Por otra parte, hemos venido señalando que la federación mexicana adopta para el ejercicio de su democracia, el principio de división de poderes, es decir, ejecutivo, legislativo y judicial. Al respecto planteamos cuestiones que por su importancia debieran ser objeto de una profunda

consideración para modificar ordenamientos jurídicos vigentes y eliminar así las discusiones doctrinarias que inciden en conocer si los organismos municipales tienen carácter formal y por tanto facultades para dictar leyes de la misma naturaleza o tan sólo material para dictar las reglamentarias. De no admitir que el municipio tiene estructuras formales para emitir disposiciones de carácter formal, estaríamos sin duda considerando que en éste, no se da el principio de división de poderes existente en la federación y en los estados; y si admitimos que existen, debemos cuestionarnos en principio cual es la estructura, si es conveniente su existencia, y el alcance de sus facultades.

No puede negarse la posibilidad de la existencia en un municipio, de una estructura que con el reconocimiento de esa formalidad pueda dictar leyes bajo el argumento de que se duplicarían los ordenamientos en vigor, pues tal duplicidad existe de por sí con las disposiciones emanadas de las legislaturas locales que salvo honrosas excepciones se limitan a transcribir a las leyes del fuero común, las emanadas de la federación. Lo único que no podría el organismo municipal facultado para expedir leyes, sería excederse o contravenir la constitución por lo cual teóricamente podría estar dictando leyes en sentido formal. Como vimos en el análisis del capítulo anterior, algunas naciones permiten que sus municipios por disposición de su Carta Magna, dicten sus propias leyes sin que esto haya provocado problema alguno para su existencia.

Si bien el legislador local cuida celosamente no invadir la esfera jurídica de regulación o aplicación que señala la Carta Magna, por otra parte, si lo hace con las disposiciones que rigen al municipio. Este tiene como ordenamiento básico que le da vigencia, la Ley Orgánica Municipal (o Código Municipal). Ejemplos actuales así lo demuestran, en periodo reciente, un alcalde de Chihuahua, instaló sus propias casetas de peaje en vías de comunicación federal en un abierto desafío al principio de autoridad con el pretexto de obtener mayores ingresos para su municipio y contrariando la libertad constitucional de tránsito; en Tamaulipas, otro conflicto a nivel regional por la distribución de agua de la presa El Cuchillo.

La razón de ser de estas fuertes restricciones por parte de los Estados, tiene también históricamente una justificación, limitar las arbitrariedades de Presidentes Municipales que atendiendo a intereses particulares o comunitarios de una región en específico, muchas veces en el ejercicio inmoderado de un pretendido poder autónomo absoluto, violan intereses de otras comunidades o regiones, recuérdese tan sólo que existió un tiempo en que, siendo el Distrito Federal dividido en Municipios, Talpan, llegó a impedir que el abasto de agua se proporcionara al resto del Distrito.

Por ello sostenemos que cualquier facultad que fuere reconocida o conferida a los municipios, deberá cuidar de manera

especial la atención a los intereses supremos de la mayoría dentro de un estado de derecho. Lo que debemos cuestionar, objeto de nuestro trabajo, es saber si el municipio carece de facultad legislativa formal, no atendiendo a una restricción de la Constitución Federal, pues nótese que la existencia del principio general del derecho afirma "lo que no está prohibido, está permitido" nos conlleva a pensar en teoría en la posibilidad de darse leyes municipales formalmente hablando. De no ser así, caemos entonces en la consideración administrativista que estima que el municipio únicamente está autorizado por la Constitución a expedir leyes reglamentarias, es decir materiales, pues tal carácter le es propio a los organismos administrativos descentralizados.

Debe recordarse que la redacción aprobada por el legislador de 1917 no indicaba de manera alguna la facultad reglamentaria de los ayuntamientos; dicha competencia de hecho se permitía en una interpretación de las constituciones políticas particulares de cada entidad federativa y en sus leyes orgánicas. Tal omisión era superada en la práctica interpretando los artículos 16 y 21 de la Carta Magna que autoriza a las autoridades administrativas, y como tal se consideró al municipio, a vigilar el cumplimiento de las normas de sanidad y policía.

En este aspecto la reforma de 1983, pensamiento del expresidente Miguel de la Madrid, permitió la modificación

constitucional, estableció definitiva como hoy conocemos la referida fracción segunda, acabando de una vez por todas las múltiples interpretaciones en esa materia y consituyó uno de los pocos logros reales.

Los fundamentos de derecho para la facultad conferida en la constitución en favor de los municipios, deben establecerse por las legislaturas a través de las leyes orgánicas municipales. Incluso el Estado de Coahuila, señala, refiriéndose ya concretamente a la forma de ejercicio de la potestad reglamentaria municipal, un procedimiento para el inicio de los bandos y demás normatividades de los ayuntamientos diferenciando con claridad los momentos de iniciativa, discusión, aprobación, publicación y vigencia. Misma actitud aunque con ligeras diferencias adoptó el legislador Chiapaneco. Como fuere la mayoría de los ordenamientos que expiden los congresos locales, coinciden en permitir al municipio una amplia autonomía administrativa.

Resulta claro para la doctrina que coincide en afirmar que la autonomía a que se refiere la constitución, atiende tan sólo a una autonomía política, administrativa, no jurídica y mucho menos legislativa y en cuanto a esta última que motiva nuestro estudio, concluyen que el municipio sólo tiene facultades legislativas materiales.

Los municipios suelen intervenir en algunas entidades federativas, como un legislador formal aunque con muy limitada participación, tal es el caso en que las constituciones locales de algunos estados, permiten en forma indirecta ser motores o partícipes en los procesos de reforma de la constitución local tal como lo hacen Tlaxcala, Tabasco, Querétaro, Campeche, Colima, Morelos, Sonora, Coahuila y Chiapas que requieren la aprobación mayoritaria de los ayuntamientos para la modificación referida, los estados antes citados con la simple mayoría y otros, como Nayarit y Zacatecas las dos terceras partes, así como San Luis Potosí las tres cuartas partes. La facultad municipal indirecta de los municipios en la iniciativa de leyes que proveen sus constituciones locales y cabría aún más indicar un criterio más bien político en su interpretación, este señala que los municipios participan en la elaboración de las leyes formales porque los diputados que integran las legislaturas emanan de votaciones municipales en elecciones distritales.

El Dr. Reynaldo Robles indica: "Acto legislativo es una declaración unilateral de un órgano de gobierno competente, el cual en ejercicio de sus funciones crea, reconoce, modifica, declara o extingue derechos y obligaciones en forma general, abstracta y permanente, con el objeto de regular relaciones sociales". Indica asimismo, que "es falso que los municipios no realicen actos legislativos tanto formales como materiales y a su vez considera equivocada la tendencia de creer al municipio un

órgano administrativo y no un nivel de gobierno"; por tanto afirma, que "el municipio tiene dentro de la esfera de su competencia funciones legislativas que se realizan por un órgano colegiado, deliberativo que reúne las características de formalidad para expedir leyes, consecuentemente formales y materiales" señalando además, que "son únicamente perjuicios doctrinarios los que niegan tal carácter al ayuntamiento", y agrega "no es posible concebir la creación de un gobierno con una sola función, pues de nada serviría que los vecinos de un municipio designen a sus mandatarios si estos no van a interpretar ni obedecer al pueblo que representan y solamente se va a convertir en agentes subordinados o delegados del poder central".⁴¹

Aunque coincidiendo en algunos aspectos con el pensamiento del maestro Robles Martínez, debemos reconocer sin embargo, que aunque la reforma al artículo 115 constitucional en el año de 1983, significó sin duda un gran avance para alcanzar el reconocimiento que demanda el citado autor, no podemos, en tanto que no exista una reforma legal por el Congreso de la Unión en el que se reconozca la facultad municipal expresada en el texto constitucional de elaborar leyes en sentido formal, ni se designe por ese máximo ordenamiento concretamente el organismo facultad dentro del municipio para expedirlas, ni tampoco sea el mecanismo para su elaboración, debemos concluir que en detrimento

⁴¹ ROBLES MARTINEZ. Op. cit., p.p. 234 y 235.

de la autonomía municipal, este no tiene por el momento la facultad formal de hacer leyes y en el mejor de los casos la posibilidad es tan sólo indirecta.

Para que se conceda dicho reconocimiento formal a los municipios para expedir normas dentro de su territorio y esfera de su competencia que regule la vida de sus comunidades, no es válido señalar que en los mismos no existen gentes preparadas jurídica o políticamente pues la experiencia nos ha mostrado lo contrario, aquí validamos nuevamente la idea de que existe la necesidad de crear un servicio civil de carrera pues de esta manera estarían no sólo a nivel municipal sino nacional formándose individuos con preparación en el manejo administrativo y para el caso de la elaboración de las leyes, bastaría a los municipios de ser necesario, un organismo de asesoría jurídica, económica, financiera, etc. tal como ocurre en la creación de las leyes con los legisladores federales y estatales.

5.3. LEYES MUNICIPALES EN SENTIDO MATERIAL.

Entendidos hasta ahora con la exposición del tema que tanto la constitución federal como las locales establecen facultades reglamentarias municipales, así como para que en cumplimiento de sus fines puedan estas estructuras emitir los bandos demás disposiciones de orden general, indicaremos que

tanto los señalados ordenamientos, como los códigos municipales o leyes orgánicas que dan vigencia al municipio, contienen fórmulas semejantes en las que se establecen invariablemente las siguientes materias:

- A) La caracterización política del municipio.
- B) La división municipal.
- C) La administración, su competencia y sus fines.
- D) Elección, integración y funciones de los ayuntamientos.
- E) De la población, modos de adquirir y perder la vecindad.
- F) De los servicios públicos municipales y sus modalidades.
- G) De los actos administrativos municipales.
- H) De los cuerpos de seguridad pública municipal.
- I) La hacienda del municipio.

J) Delegaciones, Subdelegaciones y Comisarias.

K) Responsabilidades de los servidores públicos, etc.

Refiriendo la doctrina municipal, se estima como fuente de las instituciones del primer nivel de gobierno las siguientes: los bandos, las ordenanzas, los reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas.

1 a) Los Bandos. Los bandos de policía y buen gobierno constituyen sin duda alguna el documento más importante de los ayuntamientos, por ello, hemos venido señalando nuestra oposición a los bandos "tipo" que los gobiernos de los estados a través de las legislaturas o cuerpos consultivos imponen a la vida comunitaria.

En la primera sesión de cabildo inmediata a la entrega física de las instalaciones de gobierno municipal, el Ayuntamiento comisiona a los integrantes del mismo para que elabore el bando. El acto de su publicación, tal como ocurre en muchos municipios de la República, se realiza de manera formal en una ceremonia tradicional a la que son invitados los representantes de sus comunidades, en un acto colectivo junto con el ayuntamiento y servidores públicos que componen su administración, recorre los lugares de mayor afluencia vecinal

con personalidades distinguidas de la localidad y una banda típica de viento fijándolo en lugares de mayor concurrencia.

Esta ceremonia cumple con una doble finalidad, la de publicidad del bando y la de integración de la comunidad a las acciones de sus representantes, lo anterior no significa obstáculo para que a su vez se publicite mediante el órgano informativo denominado "gaceta municipal".

Días más tarde, como parte del propio trabajo de dar a conocer a los gobernados la existencia de las disposiciones reglamentarias, se efectúan reuniones de capacitación a las autoridades y organismos auxiliares con la entrega del bando impreso. En dichas reuniones se incluye asimismo una amplia exposición de lo que se pretende sea la política municipal en el periodo.

El bando por otra parte, refiriéndonos como modelo a la entidad Federativa señalada, según lo establece la ley Orgánica local, deberá contener:

- I.- Nombre y escudo del municipio;
- II.- Territorio, organización y su administración;
- III.- Población del municipio;

- IV.- Gobierno municipal, autoridades y organismos auxiliares del ayuntamiento;
- V.- Servicios públicos municipales;
- VI.- Desarrollo económico y bienestar social;
- VII.- Protección ecológica y mejoramiento del medio ambiente;
- VIII.- Actividad industrial, comercial y de servicio a cargo de los particulares;
- IX.- Infracciones, sanciones y recursos; y
- X.- Demás disposiciones que a criterio del ayuntamiento se consideran necesarias atendiendo a los factores que caractericen al municipio de que se trata.

Establece el artículo 164 de la Ley Orgánica del Estado de México que los ayuntamientos podrán expedir los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que regulen el régimen de las diversas esferas de competencia municipal, de esta normatividad se desprende entonces la facultad reglamentaria del ayuntamiento en esta entidad.

2b) Las Ordenanzas. Al referirnos concretamente a las ordenanzas municipales por su diferencia con los bandos, nos parece interesante señalar que los segundos, atendiendo a un origen histórico, nacieron como forma para hacer del conocimiento a la comunidad por los cabildos, las normas a que se apegaría su gestión de gobierno y en su caso, las sanciones que estarían expuestos en caso de incumplimiento; los primeros se entienden como: "Un cuerpo normativo, generalmente compilaciones de tipo codificado que se destinan a regular alguna materia específica de las actividades humanas" ⁴², en este caso, deberá hacerse referencia a las actividades realizadas por los Municipios a través de sus organismos, pese a todo, ambas figuras suelen confundirse en la actualidad.

3c) Los Reglamentos. Los reglamentos municipales son las formas más numerosas en la legislación que expiden los ayuntamientos, atendiendo a diversas materias por lo que es clásico encontrar los que regulan la estructura y organización, como el reglamento interior del ayuntamiento o el de escalafón; los que atienden a los servicios públicos como panteones, mercados, estacionamientos, parques y jardines, etc., y los que por otra parte refieren a la fracción quinta del Artículo 115 Constitucional, es decir, a la zonificación, planeación y desarrollo urbano o los que regulan la protección del ambiente y ecología, y los que tratan la estructuración y competencia de las

⁴² QUINTANA ROLDAN. Op. cit., p. 309.

delegaciones, juntas de vecinos y organismos de participación ciudadana.

Ha sido hasta ahora una práctica sana y aconsejable en la elaboración de los reglamentos, la participación clara y definida de las organizaciones o grupos a que va destinada la disposición, es decir en la elaboración de un reglamento de mercados, participan locatarios, tianguistas, cámaras de comercio, pequeños comerciantes y el Ayuntamiento. Sólo así, obtenida en consenso, la norma aprobada logra tener positividad.

Sería de la misma manera deseable para optimizar este tipo de disposiciones, la participación de asociaciones locales de abogados para obtener una mayor congruencia jurídica en los reglamentos evitando por ende la posibilidad de constantes recursos administrativos o judiciales por falta de cumplimiento en la formalidad.

En cuanto a la actuación de Delegados Municipales (artículo 54 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México), se hace necesario, como antes dijimos con respecto a las leyes vigentes, conferir a los mismos un mayor respeto y comprensión a su labor, ya que, como es el caso de algunos municipios del oriente del Estado, que cuentan con un número mayor a las cincuenta comunidades, sin la autoridad moral de aquellos, con el respeto a su investidura sería imposible conservar el orden

social pues ningún presupuesto municipal alcanzaría para tal efecto.

La carencia de disposiciones unitarias que refieran la manera como deberá darse publicidad a dichos reglamentos, así como ejemplos tenemos:

a).- Estados como Guanajuato o Hidalgo, previenen su publicidad en el Diario Oficial del Estado. También llamado "Gaceta de Gobierno".

b).- El Estado de México indica como medio propio, su inserción en la "Gaceta Municipal".

c).- Otros Estados refieren en términos generales una necesidad de la publicidad reglamentaria, sin indicar un procedimiento especial de manera que se hace urgente, que se determine la forma de cubrir la laguna de la ley por los congresos locales, atendiendo a las características propias de cada municipio.

4d).- Las circulares son disposiciones concretas que surgen de las diversas esferas de la administración municipal para mejor proveer en el ámbito de su competencia y para lograr un óptimo funcionamiento de las señaladas áreas, tal es el caso de los llamados "Esqueletos" o "machotes" que deberán llenarse

para algún trámite, los que se supriman para evitar excesos burocráticos, lentitud o maltrato en la atención al público, etc. Resulta obvio que dichas circulares y otras disposiciones administrativas pueden ser dictadas por el presidente, secretario, el tesorero, los regidores, etc., la forma como debiera contenerse en el reglamento interno municipal, el proceso legislativo, mismo que se propone haciendo un análisis de disposiciones dispersas en la materia, como diversos momentos los siguientes:

a) Iniciativa. propuesta por el presidente municipal, cualquier miembro del ayuntamiento, y en algunos casos los jefes de área de la administración, y nos permitimos agregar atendiendo a la analogía de disposiciones jerárquicamente superiores, la de los organismos ciudadanos que componen el municipio cuando se refiera a la materia específica que pudiere coincidir con su objeto y por que no, nos preguntamos, cualquier vecino del municipio.

b) Discusión. en sesión de cabildo, primero en lo general y después en lo particular.

c) Aprobación. por mayoría de votos previa consulta pública recabada por los regidores, etc.

Debiéndose manifestar desde luego, que ninguna circular o disposición es ajena, y por tanto sujeta a la aprobación del Ayuntamiento, lo que en circunstancias especiales inclusive, es motivo de la orden del día del cabildo.

d) Publicación. en los términos señalados anteriormente.

e) Entrada en vigor, en los términos usuales para el proceso legislativo formal, es decir señalado en la propia disposición reglamentaria aprobada.

5.4. PROPUESTAS DEL SUSTENTANTE.

El subtítulo de nuestro trabajo, al ser revisado por el sustentante nos pareció finalmente, por su simple expresión muy ambicioso ya que, nos cuestionamos en cuanto a que propuestas puede hacer un estudiante recién egresado de su educación universitaria formal, ante la profundidad de los contenidos que formaron parte de esta tesis, vertidas por los municipalistas mexicanos. Nada nuevo encontramos que no hubiere sido suficientemente cuestionado por la doctrina.

Sin embargo, la inquietud que se manifestó al inicio del trabajo sigue viva quizá con mayor vehemencia, resultándonos comprometedor y obligatorio el tener que señalar nuestras propias

consideraciones por lo que, en consecuencia a manera de resumen exponemos:

Es estudio del municipio en México es el resultado de la búsqueda de los municipalistas por lograr que esta entidad jurídico-política, pueda alcanzar la verdadera autonomía que consagra la Carta Magna y que formó parte de la idea original del Constituyente de Querétaro como consecuencia del movimiento revolucionario de 1910.

Ante el anhelo de tal autonomía deberán también buscarse soluciones que destierren el temor de la federación y los estados, que de conferir plena libertad, éstos pudiesen adquirir tanta fuerza como para convertirse en competidores y hasta controvertir el poder de los segundos y terceros niveles de gobierno de tal manera que, metafóricamente hablando pudiera repetirse otra "batalla de Villalar", más recuérdese que tal libertad, estaría circunscrita al ámbito de competencia señalada por leyes de mayor importancia o jerarquía y sólo dentro de su territorio asimismo es necesario dejar perfectamente asentado que tanto la federación como los estados, se estarían reservando los mecanismos suficientes para hacer cumplir sus disposiciones.

Conferir al municipio plena facultad autónoma, regularía y oxigenaría la vida comunal, sobre todo en el ámbito jurídico.

FALTA PAGINA

No. 173

Siendo base de la organización mexicana el municipio libre éste adopta el principio de división de poderes como forma de ejercicio del mandato popular en un sistema democrático y que a la luz de este criterio, se ignora el por qué la Carta Magna ha provocado discusiones doctrinarias, en la que los diversos autores no se han puesto de acuerdo.

Por lo que a efecto, entre otras cosas, de precisar la existencia de las mencionadas facultades formales de legislar al municipio, creemos que se hace indispensable la reforma al precepto constitucional que regula la esencia de la estructura a efecto de que en forma clara, precisa y concreta se conceda a éstos, las facultades de referencia, ya que como hemos analizado no existe oposición legal a la señalada posibilidad en el primer nivel de gobierno.

Tres son los argumentos básicos en que nos permitimos fundar la consideración que antecede:

- I.- El principio jurídico de que "lo que no está prohibido, está permitido" y toda vez que de las leyes Federales ni en las locales existe disposición expresa que prohíba al municipio ser legislador formal, luego entonces, si pudiera desempeñar el ejercicio de ese poder en forma

considerarlo así, viene a constituir una idea centralista que hemos desechado en este trabajo.

No puede argumentarse en contrario, que conferir al municipio la facultad legislativa formal multiplicaría la existencia de leyes, ya que esta forma de facultad existe en otros países y ello no ha provocado caos alguno. En nuestro país es notorio que las diversas legislaturas en lo general reproducen los ordenamientos Federales salvo honrosas excepciones. Tales situaciones ocurren por ejemplo en los Códigos Civiles y Penales, en los que basta que el Congreso de la Unión apruebe una Ley, para que invariablemente el legislador común adopte dicha disposición normativa en sus propias leyes estatales, esta duplicidad ni es criticable ni atenta a nuestra vida institucional.

No es válido que se considera a los municipios, como hermanos menores de los Estados, ya que sabido, es, la gama de riqueza cultura y la capacidad de la ciudadanía que los integra, por lo que no sería obstáculo la existencia de cuerpos legislativos formales, ya que en el último de los casos se puede llevar a cabo una asesoría técnica-jurídica como se auxilia por parte de la legislatura local.

Hasta hoy, la capacidad legislativa formal de los municipios se ha limitado a una intervención indirecta que

FALTA PAGINA

NO. 176

anteriormente hemos descrito, tal situación acabaría con la modificación constitucional que reconozca en justicia, su aptitud formal directa.

Pudiera igualmente señalarse, más bien como argumento político que jurídico, que permitir a los municipios la facultad formal provocaría que los primeros, es decir, los municipios, se consideraran a sí mismos "estaditos", pero ello se podría evitar como se hizo en la antigüedad con una preparación adecuada a los futuros legisladores y administradores así, como es sabido, lo hicieron las grandes culturas de la antigüedad al preparar a sus ciudadanos exprofeso para ocupar tales asignaciones, como en Egipto, Grecia y Roma, es decir estableciendo en México el servicio civil de carrera.

Debe conferirse la facultad municipal de impugnar las leyes que causen daño o lesionen su autonomía pues sólo así podrá darse cumplimiento al espíritu constitucional que impide la intermediación del estado y estos entes jurídicos de manera que puedan dar pleno cumplimiento con sus fines históricos.

En los días presentes, cuando el sustentante elabora el presente trabajo, se concensa con la participación del C. Secretario de Gobernación y diversos partidos políticos, un documento en el que se dice se contendrá una verdadera reforma política en la que se incluyen temas que indefectiblemente

- A) Debiera conferirse al municipio plena autonomía legislativa tanto en lo formal como en lo material.

- B) Para hacer factible la propuesta, se requiere reformar por parte del Congreso Federal, evitando las limitaciones de las legislaturas locales, los supuestos del artículo 115 constitucional en los que se conceda la facultad municipal referida, evitando de una vez por todas, discusiones doctrinales.

- C) Se hace necesario en la reforma propuesta, a efecto de que la Carta Magna determine el órgano, competencia y funcionamiento que en el municipio desempeñe la facultad legislativa formal.

- D) Como una necesidad, no solamente en cuanto al órgano legislativo formal, sino de la administración pública en general, debiera implementarse el servicio civil de carrera.

- E) Debe darse al municipio la facultad de impugnar las leyes que afecten el área de su competencia.

El desarrollo del presente trabajo, nos ha hecho reflexionar y tener en cuenta las siguientes:

CONSIDERACIONES FINALES

Consideramos que un análisis de la cuestión, permite advertir que la autonomía de los estados miembros, no es incompatible con la acción coordinadora del gobierno federal, ya que los intereses bien entendidos del gobierno nacional nunca pueden chocar con los bien entendidos intereses de los gobiernos regionales.

Consideramos que entre la entidad general y las comunidades locales, más que una lucha de intereses opuestos se dá la cooperación, así se explica que los estados particulares no se opongan a la creciente centralización de las funciones estatales.

Consideramos que el gobierno central se ha visto en la imperiosa necesidad de avocarse a las tareas directrices de la economía general del país; pero esta actividad, la ha venido realizando en la mayoría de los casos, sin sujeción a un plan acorde con nuestro sistema federal, por la ausencia de bases constitucionales, lo que ha ocasionado el desequilibrio del sistema, en detrimento de los derechos de las entidades federativas, y más aún de los municipios.

Consideramos que el Estado Mexicano, carece de una organización adecuada para plantear y ejecutar una política integral de desarrollo. A pesar de las enmiendas introducidas en la Constitución, ésta sigue conservando de esquema liberal que data del siglo XIX, cuya tendencia es la de mantener recluido al gobierno central dentro de un sistema cerrado de normas. Pero el liberalismo económico, ha cumplido su misión histórica, los imperativos de la época demandan una acción coordinadora y unificadora del estado, los problemas que se presentan y la dilación para resolverlos, ha ocasionado que el gobierno federal ha tenido que intervenir en la esfera de los mismos, porque sólo una entidad general puede resolver con eficacia dicho problema.

Consideramos que el nuevo régimen, se tendrá que alejar de los moldes jurídicos del federalismo clásico, no importa, pues la forma federativa no es un modelo estático un término fijo y preciso de división de competencias, sino un sistema dinámico que puede adecuarse a los cambios de la realidad política; en la medida en que el sistema federal responda a la evolución histórica del país, su vigencia estará asegurada.

Consideramos que cuando se habla de una crisis del federalismo en México, no debe verse en ella un fenómeno de decadencia, pues de lo que en realidad se trata, es de una crisis del esquema liberal del federalismo, que aún se mantiene en la

constitución de 1917, hoy definitivamente superado por el proceso histórico.

Consideramos que la tendencia actual del estado mexicano, es hacia la unidad y la coordinación, pero también es cierto, que hoy tiene que reconocerse como una necesidad y una conveniencia, el uso de una técnica, descentralizadora de las funciones estatales.

Consideramos que un examen objetivo de nuestra realidad política, nos permite concluir que la provincia sigue siendo la entidad más fuerte y vigorosa que en el pasado, que la idea de un gobierno propio es hondamente sentida por los pueblos de los estados particulares, y el federalismo es la forma política que responde a estas aspiraciones.

Consideramos que el Federalismo responde a nuestro pasado histórico, así como a la realidad política que vive el país, es por eso que debe señalarse como un acierto del Constituyente de Querétaro, al haber ratificado esta forma de gobierno, pues con ello, no hizo más que confirmar una decisión política fundamental.

La elaboración de la presente tesis, y las consideraciones anteriores nos han llevado a las siguientes:

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El estudio de los pueblos de Grecia, Roma y España nos confieren una pauta precisa de la evolución de esa estructura organizativa llamada municipio. En Grecia el germen municipal existe con la polis, en Roma se identificó con las ciudades municipales, que aún sometidas al yugo imperial, conservaban, sin embargo, autonomía relativa en su administración en tanto que en España, se adaptó el municipio romano a la forma, particularidades y manera de ser del pueblo ibérico.

SEGUNDA.- En el estudio de las luchas que se dieron en los pueblos para consolidar y transformar al municipio como la estructura que hoy conocemos, y que se describen en nuestro trabajo, no encontramos históricamente que en los mismos hayan existido facultades formalmente legislativas de alguna especie.

TERCERA.- En la cultura Azteca encontramos una institución que llama a la reflexión por su importancia, nos referimos obviamente al Calpulli, Barrio de gente conocida o linaje antiguo, que los estudiosos sin entrar a un acuerdo

pretenden identificar como antecedente del municipio en América y en el cual después de revisar en forma minuciosa concluimos con quienes opinan que era una forma de distribución territorial y social de suma importancia pero que no reúne las características de la municipalidad.

CUARTA.- Se estableció en nuestro trabajo que el municipio en América en general y de México en particular es una creación clara del conquistador español, producto de un fenómeno de transculturación y mecanismo para legitimar la conquista por tanto aún asumiendo formas propias de la cultura indígena, con aplicación de las leyes españolas.

QUINTA.- La evolución del municipio en la colonia atendió siempre a las necesidades de ese dominio producto de la conquista, pero en la medida de su avance desarrolló algunas facultades materialmente legislativas de la vida vecinal en cuanto a su hacienda y vigilancia de los gremios. El centralismo originó movimientos de inconformidad que se tradujeron al paso del tiempo en la guerra de independencia y la revolución mexicana cuyas consecuencias jurídicas en el aspecto legislativo son motivo de nuestra tesis.

SEXTA.- Consideramos que el municipio constituye un nivel de gobierno y no una forma descentralizada del mismo que su estudio debe ser por tanto incluido dentro de la materia Constitucional mas que del Derecho Administrativo y que existe la necesidad de que se incorpore como tal a la Carta Magna, y que en su caso que no se restrinjan mas las facultades de ésta estructura por las Legislaturas de los Estados.

SÉPTIMA.- El municipio cuenta actualmente con una autonomía restringida ya que resulta claro que el criterio de " Municipio Libre " que consagra la Constitución Política no ha sido respetado por el segundo y tercer nivel de gobierno los que realizan una clara intervención en la esfera de las facultades municipales concediendo apenas un limitado actuar en el ámbito politico-administrativo , un nulo ejercicio de la actividad jurisdiccional e inexistente prerrogativa en el campo de lo legislativo.

OCTAVA.- El considerar al municipio como célula social conllevaría a éste a la posibilidad de que detentase también las facultades y obligaciones dentro del ámbito de su competencia, que tienen los otros niveles de gobierno; sin embargo , nuestro

máximo ordenamiento jurídico no contiene expresión alguna de que el municipio tenga facultades legislativas en el aspecto formal.

En la actualidad su función normativa se reduce, a participar en forma indirecta aunque se puede considerar que si tiene función legislativa material con los bandos municipales, los reglamentos, las circulares y ordenanzas que emite.

NOVENA.- Conforme a lo previsto por los artículos 40, 49, 115 y 124 fundamentalmente de nuestra Constitución Política el Estado Mexicano adopta como forma de gobierno el de República, Representativa, Democrática y Federal compuesta de Estados "libres y soberanos en su régimen interior" y estos a su vez tienen como base de su división al Municipio Libre. EL sistema de distribución de competencias debe darse conforme a estos preceptos en los tres niveles de gobierno invocados. Si el Municipio es el primer nivel de gobierno, por tanto, consideramos que debe conferirse al mismo la facultad formal de legislar.

DÉCIMA.- Municipios como los existentes en Brasil, Alemania o Suecia, se les faculta constitucionalmente a legislar en forma limitada en aspectos penales, civiles y laborales en el

ámbito de sus competencias, ello ha permitido en las naciones una mayor libertad y la posibilidad a los municipales de conservar actitudes mas democráticas sin que ello implique en forma alguna detrimento a la buena marcha de cada nación. Pensamos por ello que en México también debiera ser factible conceder ésta facultad municipal.

DECIMOPRIMERA.- Conferir la libertad formal en el ámbito legislativo a los municipios permitiría a estos desarrollarse dentro de la autonomía que formó parte de la idea original del Constituyente de Querétaro y daría la oxigenación necesaria a la vida comunal dentro de su competencia; para ello es imperiosa la reforma al artículo 115 Constitucional que la permita, señalando el órgano facultado a tal efecto.

DECIMOSEGUNDO.- Como una necesidad, no solo en cuanto a la posible existencia de un órgano legislativo formal de los municipios sino también de la administración pública en general, es importante que se implemente el servicio civil de carrera así como también, conferir a las municipalidades la facultad de intervenir en la elaboración de las normas que afecten su competencia.

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

- ARANGIO RUIZ, V. Historia del Derecho Romano. Editorial Reus. Madrid. 1963.
- AZCARATE, Gumersindo De. El Municipio de la Edad Media. Instituto de Editores de la Administración Local. Madrid. 1979.
- BONFANTE, S. Historia del Derecho Romano. V. I. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid, S/F.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Octava Edición. Editorial Porrúa. México, 1991.
- DECLAREVILE, J. Roma y la Organización del Derecho. Editorial Cervantes. Barcelona, 1928.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Trigésima Primera Edición. Editorial Porrúa. México, 1992.
- FRANCISCI, Pietro De. Síntesis Histórica de Derecho Romano. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid, 1954.
- GARCIA OVIEDO, Carlos. Derecho Administrativo. Editorial Bosch, Madrid, 1969.
- IGLESIAS, Juan. Derecho Romano. Instituciones de Derecho Privado. Cuarta Edición. Editorial Ariel. Barcelona, 1968.
- KELSEN, Hans. Problemas Capitales de la Teoría Jurídica del Estado. Traducción de la Segunda Edición del Alemán por Wenseslao Roces. Editorial Porrúa. México, 1987.

- LANZ DURET, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. Quinta Edición. Editorial Continental. México, 1959.
- MENDIETA y NUÑEZ, Lucio. El Problema Agrario en México y la Ley Federal de la Reforma Agraria. Vigésima Segunda Edición. Editorial Porrúa. México, 1989.
- MIAJA DE LA MUELA, Adolfo. Derecho Internacional Privado. T. I. Sexta Edición. Ediciones Atlas. Madrid, 1974.
- MONEVA y PUYOL, Juan. Introducción al Derecho Hispánico. Séptima Edición. Editorial Labor. Barcelona, 1968.
- MORENO, Manuel M. Breve Reseña Histórica y Administrativa del Distrito Federal. Codificación de las Disposiciones Administrativas Vigentes cuya Aplicación Corresponde al Departamento del Distrito Federal. Talleres Gráficos. México, 1943.
- OCHOA CAMPOS, Moisés. La Reforma Municipal. Cuarta Edición. Editorial Porrúa. México, 1985.
- QUINTANA ROLDAN, Carlos F. Derecho Municipal. Editorial Porrúa. México, 1995.
- ROBLES MARTINEZ, Reynaldo. El Municipio. Segunda Edición. Editorial Porrúa. México, 1993.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. T. I. Décimocuarta Edición. Editorial Porrúa. México, 1988.
- SCHMILL ORDOÑEZ, Ulises. El Sistema de la Constitución Mexicana. Segunda Edición. Librería Manuel Porrúa. México, 1971.
- TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Vigésima Sexta Edición. Editorial Porrúa. México, 1992.

- VON MAYER, Roberto. Historia del Derecho Romano. Traducción de Wenceslao Roces. Segunda Edición. Editorial Labor. Barcelona, 1930.
- ZURITA. Anales de la Corona de Aragón. Número LXIV. Revista de Derecho Privado. España, 1958.

OTRAS FUENTES CONSULTADAS.

- AGUSTIN GARCIA, Juan. La Ciudad Andina. Editorial Gráfica, Ultra. Madrid, S/F.
- CANTU, César. Historia Universal. T. VIII. Editorial Goso Hnos. Barcelona. España, 1970.
- CORTES, Hernán. Cartas y Relaciones. EMECE Editores. Buenos Aires, 1941.
- COULANGES, Foustel De. La Ciudad Antigua. Cuarta Edición. Editorial Porrúa. México, 1980.
- DIAZ DEL CASTILLO, Bernal. Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España. T. I. Editorial Porrúa. México, 1960.
- DURANT, Will. La Vida en Grecia. Editorial Sudamericana. Buenos Aires. Argentina, 1960.
- ESCRICHE, Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 1979.
- ESQUIVEL OBREGON, Toribio. Apuntes para la Historia del Derecho de México. Editorial Polis. México, 1937.
- HUMBOLDT, Alejandro De. Ensayo Político sobre el Reino de la Nueva España. Editorial Pedro Robredo. México, 1941.

- LOPEZ DE HARO, Carlos. Las Cortes de Castilla. Editorial Madrid. España, 1964.
- MATEOS M., Agustín. Etimologías Grecolatinas del Español. Sexta Edición. Editorial Esfinge. México, 1975.
- TORO, Alfonso. Historia de México. La Dominación Española. Editorial Patria. México, 1956.
- ZURITA, Alfonso De. Breve y Sumarísima Relación de los Señores de la Nueva España. Biblioteca del Estudiante Universitario. Editorial UNAM. México, 1942.

LEGISLACION CONSULTADA.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última Edición. Editorial Porrúa. México, 1996.
- Código Civil para el Estado de México. Última Edición. Editorial Porrúa. México, 1996.
- Código de Procedimientos Civiles para el Estado de México. Última Edición. Editorial Porrúa. México, 1996.
- Ley Orgánica para el Estado de México. Última Edición. Editorial Porrúa. México, 1996.