

554
24.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



EL MUNICIPIO EN MEXICO, REALIDAD SOCIAL DE UNA INSTITUCION JURIDICA

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
ARTURO OSCAR MINEED PEÑA ZAZUETA
CIUDAD DE MEXICO 1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

**EL MUNICIPIO EN MEXICO,
REALIDAD SOCIAL DE UNA
INSTITUCION JURIDICA**



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURIDICA

No. L/04/97

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.

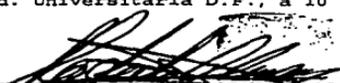
El pasante de la licenciatura en Derecho PEÑA ZAZUETA ARTURO OSCAR MINEED, solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y registró el Tema intitulado:

" EL MUNICIPIO EN MEXICO, REALIDAD SOCIAL DE UNA INSTITUCION JURIDICA ", asignándose como asesor de la tesis al suscrito.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo, después de revisarlo y considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, en mi carácter de Director del Seminario, tengo a bien autorizar su IMPRESION, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

Reciba usted un respetuoso saludo y las seguridades de mi más alta consideración.

A T E N T A M E N T E .
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU".
Cd. Universitaria D.F., a 10 de febrero de 1997.


LIC. PABLO ROBERTO ALMAZÁN ALANIZ
DIRECTOR DEL SEMINARIO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURIDICA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

**A mis padres,
hermanos, sobrinos
y cuñados.**

A Ricardo Zazueta.

Con mi más profundo agradecimiento,

A la Universidad Nacional Autónoma de México.

Al licenciado Pablo Roberto Almazán Alaniz, director de esta tesis.

INDICE

INTRODUCCION	3
I. MARCO TEORICO CONCEPTUAL	
A. Concepto de Municipio.....	6
B. El Derecho Municipal.....	12
C. La Personalidad Jurídica del Municipio.....	19
D. Aspectos Sociológicos del Municipio.....	25
II. NOCIONES HISTORICAS	
A. Origen.....	34
B. Evolución del Municipio en España hasta el siglo XVI.....	38
C. El surgimiento del Municipio en México.....	40
D. Antecedentes Legislativos.....	44
E. El Municipio en el Congreso Constituyente de 1916.....	52
III. MARCO JURIDICO	
A. Fundamento Constitucional.....	60
B. Las Leyes Federales.....	77
C. El Municipio en las Constituciones Locales.....	83
D. La Ley Orgánica Municipal.....	84
E. Reglamentos Municipales.....	85
IV. CONSIDERACIONES SOBRE LA SITUACION ACTUAL DEL MUNICIPIO MEXICANO	
A. La Figura Municipal en otros países.....	88
B. Tipología Municipal en México y estructural funcionalismo.....	93
C. La Hacienda Pública Municipal.....	102
D. El Municipio en el Federalismo Mexicano.....	107
E. Autodeterminación de Gobierno y Administración Municipales.....	114
CONCLUSIONES	119
BIBLIOGRAFIA Y LEGISLACION CONSULTADA	123

INTRODUCCION

Municipio es un término que empleamos o escuchamos constantemente, muchas veces sin haber reflexionado sobre sus causas y funciones. Salvo algunas excepciones, si nos trasladamos de la Ciudad de México a cualquier otro punto del territorio nacional, invariablemente nos encontraremos dentro de una circunscripción municipal. La mayoría de los mexicanos somos originarios de un municipio y/o mantenemos estrechas relaciones con él y con otros más.

La amalgama de comunidades en México implica una miscelánea de municipios con sus propias costumbres, actividades, necesidades, retos y vínculos regionales, que no necesariamente deben ser canalizados a través de una sola institución común: el ayuntamiento. Las características de las sociedades que componen a esas comunidades y las condiciones de sus municipios, difieren en su capacidad de participación sobre la conducción de sus intereses, así como en el grado de influencia respecto del desarrollo local y regional.

El municipio es un círculo inmediato entre la sociedad y el poder público; en virtud de ello, los elementos sociológicos deben considerarse como una fuente de gran influencia para impactar su marco jurídico. Crear un impacto de manera inversa con la intención de unificar el régimen municipal, alcanza a generar deterioro en aquellos municipios que no encajan en estándares preestablecidos, repercutiendo en el crecimiento de las entidades federativas y de las regiones.

El presente trabajo recoge algunas nociones sobre esta figura y expone algunos datos históricos y actuales que nos permitan obtener una panorámica respecto de la situación de nuestro sistema municipal. En el primer capítulo se exhiben diversas consideraciones conceptuales en torno a la naturaleza jurídica y sociológica del municipio.

El segundo capítulo tiene por objeto hacer una referencia evolutiva de esta institución, partiendo de su origen en el imperio romano y culminando con su situación en el Congreso Constituyente de 1916. La evolución del municipio en la península ibérica hasta el siglo XVI, las causas históricas sobre su nacimiento y desarrollo en nuestro país y los documentos jurídicos más importantes que lo regularon, son de gran ayuda para entender el municipio actual.

Como el más bajo de los tres niveles de gobierno, el municipio es agente pasivo de un vasto grupo de ordenamientos jurídicos que delimitan su facultad normativa, su campo de acción y el de sus integrantes. En el capítulo tercero veremos como la Constitución General de la República, en su artículo 115, sienta las bases más importantes del régimen municipal, que seguido por otras disposiciones constitucionales componen el primer recuadro de su marco jurídico, dentro del cual quedan comprendidas la legislación federal, las constituciones y las leyes locales, así como los reglamentos municipales.

El cuarto y último capítulo aporta elementos y datos relacionados con la situación actual de los municipios en México, para lo cual se realiza un breve análisis comparativo de esta figura en otros países. Asimismo, se hace referencia a las clasificaciones que la doctrina y las autoridades de la materia utilizan para agrupar a los municipios mexicanos, y al papel de la Federación frente a éstos.

Todo lo anterior se orienta a reiterar la importancia de la sociología en los asuntos municipales y a demostrar la posibilidad de establecer opciones en la administración y gobierno municipales.

CAPITULO I

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

CAPITULO I

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

A. CONCEPTO DE MUNICIPIO.

Sin gran conocimiento del tema, concebimos jurídicamente al municipio como una persona de derecho público constituida por una comunidad humana asentada en un territorio determinado, que administra sus propios intereses, y que depende siempre en mayor o menor medida de un poder público superior.

La vecindad es para los pobladores de un municipio un elemento de gran importancia. Sin embargo, no todos los núcleos de personas asentados en un territorio determinado y sujetos a una autoridad común, dependiente ésta a su vez de otra autoridad de mayor jerarquía, constituyen un municipio. A ello debe agregarse una libertad jurídica de elección en los asuntos tanto del municipio visto como institución, como de los habitantes que lo componen.

El municipio debe contar con una autoridad que le sea común a todos sus habitantes, cuyo fin principal sea la satisfacción de las necesidades de la población y que puedan ser desahogadas por sus propios medios, preferentemente sin requerir la ayuda de otras instituciones estatales. En este sentido el municipio debe contar con determinada autonomía, principalmente en los siguientes asuntos:

1.- Libertad de su población para elegir a sus autoridades;

- 2.- Administración de sus propios intereses sin dependencia del gobierno central;
- 3.- La autosuficiencia financiera.

Se puede definir al municipio dependiendo del enfoque con el que se pretenda hacerlo; así pues encontramos que en nuestro país, desde el punto constitucional, el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.¹ El régimen municipal establecido en nuestra Carta Magna señala, entre otras cosas, que no puede haber autoridades intermedias entre el municipio y el gobierno de los Estados. Sin embargo, esto no quiere decir que les esté permitido a los municipios manejar con entera libertad todos los asuntos de su competencia, ya sean administrativos o políticos, pues existe una serie de procedimientos y disposiciones que otorgan un alto grado de participación y facultades decisorias tanto a las legislaturas locales como a los respectivos poderes ejecutivos. De igual forma se confiere a la Federación un amplio margen de intervención en algunos aspectos municipales.

Para el maestro Gabino Fraga, el municipio "es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada"². Lo ubica también como el mayor exponente de la descentralización por región; la cual, debido al vínculo de vecindad y asociación que existe entre sus habitantes puede llegar a concebirse dentro de los lineamientos del derecho civil, ya que el principal objetivo es el de administrar tanto los intereses como la conservación del orden de la localidad. Así pues, comenta, "como para la realización de sus fines no bastan las atribuciones que el derecho civil reconoce, el Estado proporciona a la colectividad ciertas

¹ Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, México, 1995.

² Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". 31ª Ed., Porrúa, México, p. 219.

prerrogativas de orden público, de tal modo que es al derecho público al que le corresponde dar fisonomía especial al municipio, porque sólo con la concesión de esas prerrogativas se hace posible que él maneje sus propios intereses. Las prerrogativas otorgadas son propiamente prerrogativas de autoridad para que los representantes de la colectividad puedan imponer sus decisiones, y las mismas prerrogativas pueden entenderse, bien como derechos en favor de la asociación o como obligaciones a cargo de la misma y en favor del Estado, que en esa forma se descarga de la necesidad de atender a los intereses meramente locales."³

Durante un ciclo de conferencias que se llevó al cabo en la Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas de la Universidad Nacional Autónoma de México en marzo de 1959, Gabino Fraga conceptualizó al municipio como la forma más característica de la descentralización regional en el derecho constitucional y administrativo, calificándolo como un ente público menor territorial primario.⁴

A su vez Andrés Serra Rojas especifica lo que a su modo de ver es la descentralización por región, y la entiende como "una forma mixta, administrativa y política que organiza una entidad autónoma, hasta en cierto límite de ciertas necesidades ciudadanas y municipales, bajo un régimen político y jurídico especial que implica el ejercicio de la soberanía y se integra con los siguientes elementos:

a). Un núcleo de población agrupado en familias, como forma natural de organización de la vida colectiva.

b). Una porción delimitada del territorio nacional.

³ Idem, p. 220.

⁴ Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". T. I, 15ª Ed., Porrúa, México, 1992, p.650.

c). Una organización encaminada a la satisfacción de determinadas necesidades colectivas -ciudadinas o municipales-, relacionadas principalmente con el gobierno de la ciudad y del territorio que comprende, con exclusión de los servicios federales y los de la entidad federativa."⁵

Pese a que Serra Rojas ubica a la figura municipal dentro de una descentralización administrativa regional, su conceptualización nos parece más apegada a la realidad actual del municipio, aunque quizá inapropiada en lo que respecta al elemento humano, ya que continuar ligándolo con términos como el de "agrupación en familias" puede generar el riesgo de seguir asemejando a los asuntos de su población únicamente con un matiz de naturaleza doméstica.

Con relación a la idea de descentralización administrativa regional como género del municipio, nos parece acertada la crítica que el maestro Miguel Acosta Romero ⁶ realiza en el sentido de que éste no debe considerarse desde el punto de vista administrativo como un organismo descentralizado por región, ya que efectivamente su función no se restringe únicamente a la prestación de servicios públicos, además de que, acorde con lo establecido por la Constitución General de la República, no existe una relación de jerarquía administrativa directa tanto con el Poder Ejecutivo Federal como con el de las Entidades Federativas.

En otro sentido, Moisés Ochoa Campos argumenta que el municipio es una institución principalmente de índole sociopolítica y lo sintetiza como "una forma natural y política a la vez, de organización de la vida colectiva, capaz de asegurar

⁵ Ibidem.

⁶ Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". 10ª Ed., Porrúa, México, 1991, p.584.

bajo una forma democrática, el ejercicio total de la soberanía popular"⁷. En sus estudios sobre el tema, es evidente la importancia que da a los elementos sociológicos del municipio, como lo son tanto las relaciones de vecindad que existe entre sus pobladores, como las familiares, a las cuales reconoce como fuente ancestral y primaria del mismo.

Con base en lo expuesto, este autor elabora una clasificación de regímenes municipales atendiendo a la forma de congregación de sus habitantes⁸. Para él existe un régimen premunicipal, cuando hablamos del origen de la familia y de los grupos naturales fincados en el parentesco, antes de que predominen en ellos los vínculos de vecindad a través de la vida sedentaria.

Por municipio primitivo se refiere al paso de la vida nómada por la sedentaria, que generalmente acontece en el estadio del plan totémico en que los miembros se consideran todavía unidos por vínculos de consanguinidad.

Asimismo, habla de municipio natural al referirse a la comunidad domiciliaria independientemente de que posea o no la forma política propia del régimen local y, por último, por municipio político entiende a la comunidad domiciliaria en cuanto institucionaliza políticamente su régimen social.

Creemos que esta clasificación hecha por Ochoa Campos es de elemental importancia para realizar un análisis objetivo del municipio, pues se funda en el proceso evolutivo que puede sufrir cualquier grupo de seres humanos asentados en un determinado territorio, inclinándose por la idea de que la figura del

⁷ Ochoa Campos, Moisés. "La Reforma Municipal". 3ª Ed. Porrúa. México, 1979, p. 16.

⁸ Idem., pp. 23 y 24.

municipio es una institución generada por causas de carácter social y político que el derecho debe reconocer. No se queda ahí, pues prevé que puede llegar el momento en el cual los lazos ya no digamos familiares, sino domiciliarios, pasen a un segundo plano en la realidad social del municipio, por más que éstos hayan sido originariamente los pilares de su constitución, cuando afirma que:

"Una vez establecido el grupo local, las relaciones sociales mantienen en vigencia a la asociación de vecindad. Esas relaciones sociales que en el municipio son de índole vecinal, pueden estratificarse con el desmesurado crecimiento urbano, hasta hacer pasivo el vínculo domiciliario".⁹

En otro orden de ideas, se ha debatido constantemente acerca de la naturaleza de los derechos municipales; si éstos deben ser creados o simplemente reconocidos por la legislación. Es inevitable que el municipio como la mayoría de las instituciones -incluso las jurídicas- deben ir evolucionando con el paso del tiempo. La idea del maestro Fraga que se cita anteriormente refleja un análisis de la situación del municipio en México durante esa época, cuando el centralismo político se encontraba en una parte de su prolongado auge, que se materializaba ya fuera en los hechos como en los ordenamientos legales. Si se observa al municipio únicamente como administrador de los servicios públicos eminentemente locales, estaríamos de acuerdo en que su esencia fuera la de un escape descentralizador de determinadas funciones que originalmente corresponden a un ente público superior.

⁹ Ibidem.

Podrían citarse innumerables conceptos de lo que es un municipio, los cuales variarían, como ya lo dijimos, dependiendo de la disciplina que los analice así como de la regulación que tuviera en otros países. En lo que difícilmente existirá variación es en los elementos físico, humano y jurídico que lo componen; el territorio, la población y la sumisión de la autoridad local a otra superior, definitivamente son características de su naturaleza. Generalizar un concepto que abarque a todos los municipios con situaciones geográficas y sociales distintas es casi imposible.

B. EL DERECHO MUNICIPAL.

La creación de innovadoras figuras jurídicas y la evolución de las ya existentes ha generado una tendencia a especializar más el estudio del derecho; por ello, en la actualidad tenemos muy variadas ramas jurídicas que probablemente se vayan diversificando aún más con el paso del tiempo y la evolución de su estudio. En épocas anteriores el estudio del derecho, o más bien, las ramas jurídicas estudiadas eran fácilmente identificadas. Sabemos que el derecho penal y el derecho civil, por ejemplo, entendidos como tales, tienen sus orígenes en México quizá mucho antes de que fueran codificadas sus materias; la existencia de actos de lo que hoy conocemos como de naturaleza civil y la imposición de penas como consecuencia de actos prohibidos por las autoridades, es una realidad que se vive desde tiempos muy remotos.

No obstante esa ramificación en el estudio del derecho, se reconoce la existencia de una distinción toral que se realiza en su contenido más amplio, como la distinción entre el derecho público y el derecho privado, misma que el ilustre

maestro Eduardo García Máynez conceptualizó como "el eje en torno del cual gira la jurisprudencia técnica en su aspecto sistemático"¹⁰. Para García Máynez cada una de estas dos grandes ramas se dividen en varias disciplinas a las cuales se suele dar el nombre de "especiales" y, que de acuerdo con la clasificación más aceptada pertenecen al público los derechos constitucional, administrativo, penal y procesal, y al privado, el civil y mercantil. Esta clasificación corresponde al análisis del derecho interno de un estado, ya que existe otro enfoque de gran importancia por el que es estudiado el derecho.

"Pero como las relaciones jurídicas pueden rebasar el ámbito de validez de un determinado sistema de derecho, cabe hablar de aquellas disciplinas no sólo en su aspecto nacional, sino en su faceta internacional. Al lado del derecho público y el derecho privado nacionales (o internos), hay un derecho público y un derecho privado internacionales. De manera semejante, a cada subdivisión de los derechos privado y público corresponde otra paralela del internacional público y el internacional privado (penal internacional, mercantil internacional, administrativo internacional, etc.)".¹¹

De su obra "Introducción a la Teoría General y a la Filosofía del Derecho", Claude Du Pasquier elabora el siguiente cuadro, a efecto de ilustrar gráficamente la clasificación anterior¹²:

¹⁰ García Máynez, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho". 43ª ed., Porrúa, México, 1992, p. 136.

¹¹ Ibidem.

¹² Este cuadro fue extraído de la obra citada del maestro Eduardo García Máynez, en la que se indica que para Du Pasquier no se debe hablar de un derecho procesal, ya que tanto el derecho interno como el internacional posee sus reglas procesales. Además, sostiene, el procesal pertenece al derecho público, aún en aquellos casos en que se relacione con el derecho privado.

DERECHO INTERNO		DERECHO INTERNACIONAL
DERECHO PUBLICO	Derecho constitucional	
	Derecho penal	
	Derecho administrativo	
DERECHO PRIVADO	Ramas especiales del derecho privado	Derecho internacional privado
	Derecho civil	

De la manera como García Máynez va desglosando las clasificaciones, se denota que puede haber una flexibilidad en la subdivisión de las disciplinas jurídicas, por lo cual consideramos que a su vez para el caso del derecho interno, hay posibilidad de que no sean tomadas únicamente como disciplinas jurídicas especiales las anteriormente citadas, toda vez que de ellas pueden derivarse otras que ameriten una atención especial.

Siguiendo los criterios expuestos con antelación para clasificar las ramas jurídicas, cabe preguntar si es posible que exista un derecho municipal o si su atención corresponde específicamente a una disciplina jurídica especial. En este sentido, por su naturaleza, tenemos la ventaja de saber que pertenece a la rama del derecho público interno, y dentro de éste nos restaría ubicarlo ya sea en el derecho constitucional o en el administrativo.

Comencemos por transcribir la idea que sobre derecho constitucional expone Santi Romano en su obra "Corso di Diritto Costituzionale", la cual una vez reflexionado sobre la envergadura de su contenido nos lleva a reafirmar la conveniencia de diversificar en lo posible las disciplinas jurídicas:

"El derecho constitucional es la parte del derecho público que está en una más estrecha y general relación con las otras partes del propio derecho público, sin excluir a ninguna y en un cierto sentido es el coordinador de todo el derecho público. El derecho constitucional está superpuesto a las otras ramas del derecho público y, por esta razón, más que una rama del derecho público es el tronco del cual parten las ramas del derecho público. El derecho constitucional es el origen de la totalidad del derecho público, en tanto las ramas particulares del derecho público lo presuponen y están sostenidas y generadas por él."¹³

Por su parte, con un enfoque de carácter orgánico, García Máynez describe al derecho constitucional "como el conjunto de normas relativas a la estructura fundamental del Estado, a las funciones de sus órganos y a las relaciones de éstos entre sí y con los particulares"¹⁴. De conformidad con esta definición dado que el municipio es un ente público que forma parte de la estructura del Estado y organizado básicamente por la Constitución, podría ser analizado como parte del derecho constitucional; sin embargo nos avocaremos a observar el tema desde otra panorámica, atendiendo el derecho administrativo como su género, siguiendo la doctrina tradicional.

¹³ Citado por Cuevas, Mario, de la "Teoría de la Constitución". 1ª ed., Porrúa, México, 1982, p.31.

¹⁴ García Máynez, Eduardo. Op. Cit., p.137.

Así pues, giramos hacia el derecho administrativo cuyo concepto, según Acosta Romero, puede apreciarse desde dos puntos de vista: uno amplio y genérico y otro restringido y formal. Por el primero considera que se trata "del conjunto de normas de derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la administración pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares"¹⁵. Efectivamente este ángulo abarca una concepción genérica de lo que entendemos por derecho administrativo, en contraposición con el punto de vista restringido y formal que lo define como "el conjunto de normas de Derecho Público que regula el Poder Ejecutivo, administración pública y su actividad"¹⁶. En este segundo concepto ya se habla de normas de derecho público, que son las que se refieren a la constitución, organización, funcionamiento, facultades y deberes de los órganos estatales y las relaciones de éstos con los particulares.

También se refiere a la administración pública que el mismo maestro cita como "la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos".¹⁷

Para el maestro García Máñez la administración pública la podemos entender en un sentido material y en otro formal, siendo el primero la actividad del estado

¹⁵ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit., p. 13 .

¹⁶ Idem., p.14.

¹⁷ Idem., p.96.

encaminada a la satisfacción de intereses generales sea cual fuere el órgano que la realice y, el segundo, todo acto del poder ejecutivo aun cuando tenga desde el punto de vista material, un carácter diverso; sin embargo aunque los autores no han conseguido entenderse en este punto, la mayoría se inclina por el último, razón por la cual concluye concibiéndola como el "complejo de normas jurídicas que regula la organización y la actividad de la administración pública en sentido formal".¹⁸

Si entendiéramos al derecho administrativo como la rama del derecho público que regula la administración pública y a ésta dentro del marco jurídico que regula la organización y la actividad de aquélla en el sentido formal expuesto en el párrafo anterior, podríamos deducir que los asuntos municipales no deben ser considerados como materia del derecho administrativo, pues no toca al poder ejecutivo decidir sobre ellos, máxime que como ya indicamos, el municipio no debe ser considerado como una descentralización administrativa por región. Pero como el sentido formal aducido por García Máynez nos remite a que la satisfacción de intereses generales puede darse independientemente del órgano que la realice, cabría entonces considerar al municipio como parte del estudio del derecho administrativo.

En otro orden de ideas, debido a la especialización de nuevas disciplinas jurídicas no digamos de la trascendencia del derecho del trabajo o del agrario, por citar un par de ejemplos, y sobre todo al surgimiento de otras nuevas como el derecho electoral, ecológico, parlamentario, registral, corporativo, aéreo y hasta espacial, presuponen que se puede tratar al municipio desde su propio banco, es decir, que podemos hablar de un derecho municipal. Aparentemente esta diversificación ha

¹⁸ García Máynez, Eduardo. Op. Cit., pp. 140 y 141.

sido consecuencia en gran medida tanto del desarrollo tecnológico como de la descodificación de las materias que tienen una regulación jurídica. Por ejemplo, la Ley de Vías Generales de Comunicación, actualmente en vigor, fue promulgada en 1940; únicamente en su articulado se regularon durante muchos años todas las comunicaciones, fueran satelitales, eléctricas, por agua, aéreas, terrestres, así como todos los modos de transporte, llegando incluso hasta la infraestructura carretera. El cada vez más avanzado crecimiento científico y tecnológico orilló al Estado no sólo a realizar modificaciones a dicha Ley que permitiera adecuarla a la realidad de esos avances, sino también a ir apartando en diferentes continentes legales todas sus materias. De reciente creación, en la actualidad existen las Leyes de Puertos; de Navegación; de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal; de Aviación Civil y de Telecomunicaciones, entre otras. Separaciones como estas facilitan considerablemente el conocimiento de sus disposiciones jurídicas, el estudio de las mismas y por ende su evolución.

Para finalizar, estamos seguros de que debe existir el derecho municipal como disciplina jurídica especial, quizá derivada del derecho administrativo o del constitucional, ya que además de contar con disposiciones jurídicas que lo rigen específicamente, empezando por la Constitución General, el municipio es una institución que tiene mucho qué evolucionar, pues si tanto se ha hablado de su autonomía política y administrativa, por qué no reconocerle e impulsar su autonomía desde el punto de vista de su estudio jurídico.

C. LA PERSONALIDAD JURÍDICA DEL MUNICIPIO.

El párrafo primero de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece: "Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley".¹⁹

Antes de abordar el concepto de personalidad hablaremos brevemente de la persona vista bajo la óptica del derecho. Fue en el derecho romano donde surgió esta figura, pues en un principio "la palabra persona designaba, en sentido propio, la máscara de la cual se servían en escena los actores romanos dando amplitud a su voz -personare-"²⁰. De aquí empezó a utilizarse el término para expresar el papel que los individuos podían representar en la sociedad, hasta llegar a entenderlo en su significación más extensa como todo ser susceptible de derechos y obligaciones.

Para José Castán Tobeñas ²¹, en nuestros días la palabra persona puede revestir diversos sentidos: vulgar, filosófico y jurídico. El primero es considerado como el género de hombre (hombres y mujeres indistintamente); el segundo como una sustancia individual de naturaleza racional o dotada de entendimiento y, el tercero, como todo ser susceptible de adquirir derechos y obligaciones. Es esta última acepción, en la parte de la conducta de la persona que genere consecuencias jurídicas, es en la que el derecho tiene su principal interés, ya que su objeto no es tanto el hombre sino la persona.

¹⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit., p.107.

²⁰ Petit, Eugene. "Derecho Romano", 4ª ed., Porrúa, México, 1988, p.75.

²¹ Domínguez Martínez, Jorge Alfredo. "Derecho Civil". 3ª ed., Porrúa, México, 1992, pp. 131 y 132.

No sólo el hombre considerado como persona individual (persona física) es atendido por la ciencia jurídica, pues existe otro tipo de personas a las que el derecho reconoce tal calidad y que son entes susceptibles de derechos y obligaciones. Al respecto, el maestro Ignacio Galindo Garfias comenta lo siguiente:

"... ciertos fines que el hombre se propone, no son realizables o lo serían en manera difícil, si pretendiera alcanzarlos mediante su solo esfuerzo individual, por lo que ante ese supuesto, el hombre se asocia con los demás hombres y constituye agrupaciones (sociedades o asociaciones de diversa índole) para alcanzar tales fines, combinando sus esfuerzos y sus recursos con los de otros individuos, a fin de lograr aquellos propósitos que no puede por sí solo realizar. En ese evento, el Derecho ofrece instrumentos idóneos para dar unidad y coordinación a esas fuerzas, que de otra manera actuarían dispersas, y así atribuye la calidad de personas (personas morales) a esas colectividades que adquieren unidad o cohesión, a través de la personalidad (personalidad moral, jurídica o colectiva) permitiéndoles por medio de esa construcción técnica, adquirir individualidad a imagen y semejanza del ser humano, y actúan así en el escenario del Derecho, como sujetos de derechos y obligaciones."²²

De lo anterior podemos concluir que la calidad de persona es creada por el derecho, no pretendiendo afirmar con esto que el Estado sea el creador de los

²² Galindo Garfias, Ignacio. "Derecho Civil". 3ª ed., Porrúa, México, 1992, pp. 304 y 305.

hombres como tales; sin embargo en el caso de las personas morales, es el mismo Estado quien les confiere tal calidad.

Para que ambas clases de personas actúen dentro del campo del derecho deben estar dotadas de personalidad jurídica. Tal personalidad jurídica es considerada por la doctrina como la aptitud para ser sujeto de derechos y obligaciones. Galindo Garfias la define como "una manifestación, una proyección del ser en el mundo objetivo...a través de la cual, las personas físicas y las personas morales, jurídicas o colectivas, pueden actuar en el tráfico jurídico (comprando, vendiendo, tomando en arrendamiento, adquiriendo bienes, etc.) como sujetos de las relaciones jurídicas, concretas y determinadas".²³

La personalidad está compuesta por determinados atributos que hacen posible su funcionalidad y eficacia jurídicas. Empezando por la persona física, decimos que uno de estos atributos es la capacidad, entendiéndola a grandes rasgos como la cualidad de la persona para ser titular de derechos y obligaciones. No debemos confundir los términos de personalidad y capacidad, pues mientras el primero concibe una aptitud de naturaleza abstracta, el segundo se refiere a situaciones jurídicas concretas, toda vez que una persona puede carecer de capacidad para ejercer determinados actos jurídicos. Los demás atributos de la persona son el estado civil, que es la situación jurídica que guarda una persona en sus relaciones familiares; el patrimonio, como el conjunto de bienes, derechos y obligaciones apreciables en dinero; el nombre es el medio mediante el cual la persona es individualizada y se distingue de los demás; el domicilio que ubica físicamente para efectos legales a las personas y, por último, la nacionalidad, que relaciona a las personas como nacionales de un estado soberano.

²³ Idem. pp. 305 y 306.

Con relación a las personas morales, Rafael Rojina Villegas sostiene que existe una correspondencia entre los atributos de las personas físicas y los de aquéllas, exceptuándose lo relacionado con el estado civil, que sólo puede darse en las personas físicas ya que deriva del parentesco, del matrimonio, del divorcio o del concubinato. Y con relación al primero de los atributos a que nos hemos referido, afirma:

"La capacidad de las personas morales se distingue de la de las personas físicas en dos aspectos: a) En las personas morales no puede haber incapacidad de ejercicio, toda vez que ésta depende exclusivamente de circunstancias propias e inherentes al ser humano, tales como la minoría de edad, la privación de la inteligencia por locura, idiotismo, o imbecilidad; la sordomudez unida a la circunstancia de que no sepa leer ni escribir; la embriaguez consuetudinaria, o el abuso inmoderado y habitual de drogas enervantes. b) En las personas morales su capacidad de goce está limitada en razón de su objeto, naturaleza y fines. Podemos formular como regla general la de que dichas entidades o pueden adquirir bienes o derechos o reportar obligaciones que no tengan relación con su objeto y fines propios."²⁴

Muchas opiniones en torno a las personas morales aseguran que su estudio debe hacerse desde el punto de vista tanto del derecho público como del derecho privado, debido a que en nuestro país se consideran personas morales a entes dotados de poder público así como a organizaciones que no tienen tal calidad, los

²⁴ Rojina Villegas, Rafael. "Derecho Civil Mexicano". 2ª ed., Porrúa, México, 1975, T.I, p.426.

cuales por su propia naturaleza alcanzan un punto que marca grandes diferencias. En efecto, la personalidad moral en nuestra legislación se encuentra fundada en el artículo 25 y siguientes del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, que señala ²⁵:

"ARTÍCULO 25.- Son personas morales:

- I.- La Nación, los Estados y los Municipios;
- II.- Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley;
- III.- Las sociedades civiles o mercantiles;
- IV.- Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal;
- V.- Las sociedades cooperativas y mutualistas;
- VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley.
- VII.- Las personas morales extranjeras de naturaleza privada, en los términos del artículo 2736."

En el caso de los municipios pudiera parecer sobrado el hecho de que el artículo citado refute a los mismos como personas morales, pues la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encarga de hacerlo al investirlos con personalidad jurídica propia, ya que como se ha expuesto no se trata de una persona física. Sin embargo, así como los municipios pueden realizar actos

²⁵ Código Civil para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia Federal.

jurídicos en los que actúa como entidad de derecho público, hemos visto que también realiza otros en los cuales interviene como sujeto de derecho privado. En cuanto personas morales, el Código Civil establece algunas reglas importantes de carácter general que les pueden ser aplicadas a los municipios, como son las relativas al ejercicio de sus derechos, su representación y los ordenamientos que los rigen.²⁶

De conformidad con la fracción VI del artículo 27 Constitucional los municipios tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos, y por su parte la fracción IV del artículo 115 de nuestra Ley Fundamental faculta a los municipios para administrar libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones que las legislaturas establezcan a su favor y de las demás que la ley les asigne. Estos bienes y derechos, así como las obligaciones valorables en dinero que tengan los municipios pueden considerarse como el atributo patrimonial de los mismos.

No creemos necesario acotar lo concerniente al nombre, domicilio y la nacionalidad municipales, pues se explican por sí mismos. Al respecto la doctrina no emite comentarios, y únicamente cabría decir que en el primer caso, corresponde a las legislaturas locales tanto la creación de municipalidades como determinar el nombre de éstas.

²⁶ El art. 26 se refiere a que las personas morales pueden ejercitar todos los derechos que sean necesarios para realizar el objeto de su institución, mientras que el 27 estipula que las mismas obran y se obligan por medio de los órganos que las representan sea por disposición de la ley o conforme a las disposiciones relativas de sus escrituras constitutivas y de sus estatutos. El art. 28 establece que estas personas se regirán por las leyes correspondientes, por su escritura constitutiva y por sus estatutos. En el caso del municipio este artículo es muy importante ya que en esas mismas leyes (como pueden ser las leyes orgánicas municipales) donde se delimita su capacidad para realizar determinados actos jurídicos.

D. ASPECTOS SOCIOLOGICOS DEL MUNICIPIO.

De los elementos que componen al municipio hay dos que podemos considerar como fundamentales: el humano y el físico. Como señalamos anteriormente resultaría imposible concebir al municipio sin población y sin una superficie territorial determinada. También sabemos que el municipio es primordialmente una institución de naturaleza jurídica, pues ella no crea a las comunidades sociológicamente, sino que en parte podríamos decir, da un status jurídico a las ya existentes.

Recordemos que el territorio de nuestra Nación desde antes de la conquista estaba habitado por pobladores que conformaban comunidades aisladas y que tenían su propia forma de organización, ignorando muchas veces unas la existencia de otras; la escasa población y la rudimentaria comunicación hacían todavía más vasto el territorio, por lo que a la llegada de los conquistadores españoles todas esas comunidades fueron sometidas bajo la potestad de la corona española.

Además de los pueblos conquistados nacieron otros que no precisamente estuvieron integrados por indígenas; estas nuevas comunidades fueron fundadas por los españoles en diversas partes del territorio que configuró la Nueva España, la cual a raíz de ello quedó conformada por poblaciones de distintos orígenes, costumbres, creencias y situaciones geográficas.

Fue una lucha constante entre ambos pueblos por el predominio de sus culturas (entendida principalmente como el conjunto de costumbres y creencias) terminando con la dominación aparente de la española sobre la indígena. En este

sentido cabría hacer mención a la frase que ilustra de manera clara el fenómeno de la conquista, "no fue triunfo ni derrota, fue el doloroso nacimiento del pueblo mestizo que es el México de hoy".²⁷

Se hace esta breve reseña acerca de la gestación de las comunidades en nuestro País, por considerar que el tomar en cuenta este hecho nos ayudará a entender mejor su evolución y sus condiciones actuales.

Para Recaséns Siches un elemento sustancial de las sociedades es el interactuar de sus elementos, pues de ese interactuar se desprenden las pautas de conducta de una colectividad determinada.

"La sociedad es el conjunto de unos especiales modos de conducta, de los modos de conducta del individuo que son influidos por otros seres humanos, presentes o distantes, pero tomados en consideración; además, de los modos de conducta en que el agente orienta su obrar hacia otra persona; también de los modos de conducta influidos por las obras objetivadas de los demás, esto es, aprendidos de la herencia socio-cultural; de los modos de conducta articulados con los comportamientos de otras personas. En suma, cabe anticipar que la realidad de lo social consiste en un variado conjunto de formas de comportamiento, así como en una complicada red de interacciones."²⁸

²⁷ Tomado de una epigrafe que se encuentra en la Plaza de las Tres Culturas, en Tlatelolco.

²⁸ Recaséns Siches, Luis. "Tratado General de Sociología". 23ª ed., Porrúa, México, 1993, p.186.

El mismo autor afirma que existen modos de vida individuales y modos de vida no individuales, siendo de estos últimos el "obrar colectivo" un factor determinante para la adopción de pautas de conducta e idiosincrasias en las comunidades. Dicho obrar colectivo lo define Recaséns como "aquél en el cual la conducta de un individuo está decisivamente influida y determinada por pautas genéricas que dominan en un grupo... Esto sucede cuando el individuo actúa de acuerdo con los usos, las costumbres, las valoraciones vigentes en un cierto grupo." ²⁹

El constante interactuar de los individuos en una sociedad bajo el obrar colectivo de su población, en numerosas ocasiones genera usos, costumbres y valoraciones sumamente arraigadas y determinantes para las comunidades, llegando en muchos casos a crear un "estatismo" en las sociedades ³⁰ contrario al dinamismo con que operan otras.

El estatismo de algunas comunidades implica que los cambios sociales se van generando lentamente, sin embargo tanto en ellas como en las comunidades dinámicas existen diversos factores que invariablemente dan lugar a modificaciones en sus modos de vida, como pueden ser los factores externos de la naturaleza, cambios en el número y en la composición de la población, trastornos sociales, descubrimientos científicos, desarrollo en las vías de comunicación, avances tecnológicos y, de sobresaliente importancia, el contacto con otras comunidades con características distintas. El factor económico en nuestros días es quizá el más influyente dentro del cambio social, ya que su

²⁹ Idem., p. 191.

³⁰ Por sociedades estáticas debemos entender, según Recaséns, a la actitud conservadora que tienen muchas comunidades, las cuales se encuentran fijas o suspicaces frente a cualquier proposición de cambio, tanto para adoptar algo nuevo, como para regresar a algo viejo ya desplazado; asimismo en extremo son estáticas también las llamadas sociedades reaccionarias o tradicionalistas, que no solamente se oponen a lo nuevo, sino que desean sustituir el presente por viejos modos ya arrumbados. op. cit., pp. 277-279.

globalización está cubriendo cada vez más a todas las comunidades del orbe. Son ejemplos de ello la existencia y explotación de los recursos naturales, el desarrollo de la industrialización, de la actividad agropecuaria, de la movilización de capitales, de los sistemas de mercado, la extensión y alcance de los medios y sistemas de comunicación y el excesivo crecimiento del consumo.

Otro factor de gran importancia en el desarrollo de las comunidades es el geográfico. Generalmente el asentamiento de poblaciones, desde sus orígenes, se ha dado en lugares donde el individuo puede desenvolverse en condiciones favorables y le permitan estar al alcance de los elementos necesarios para su subsistencia. Sin embargo, según nuestro citado autor ³¹, la abundancia de elementos naturales que rodearan a una comunidad no constituye la riqueza de la misma, pues "claro es que para que haya riqueza es menester contar con elementos materiales, que constituyan bienes de consumo o sustancia transformable por el hombre, o elementos o fuerzas para la producción de otros bienes. Pero la riqueza no consiste puramente en la existencia de esas cosas, sino que se funda de modo principal en la conducta humana que sabe encontrarlas, consumirlas, transformarlas y utilizarlas. Por lo tanto, la riqueza no es un concepto perteneciente al mundo de la naturaleza, sino al mundo de lo humano, propiamente dicho... La realidad de la riqueza es el talento, del esfuerzo y de la tenacidad de los hombres actuando sobre los elementos materiales de que dispongan o de los que se procuren por medio del comercio, o de los sustitutos que inventen y produzcan".

Definimos a las comunidades a que hemos estado haciendo referencia como un grupo intermedio entre la familia y otras comunidades más amplias o extensas,

³¹ Idem., p.300.

como la entidad federativa, la región, la nación e incluso, las internacionales. Estas comunidades son clasificadas por la doctrina desde el punto de vista sociológico en varios tipos, como son: la aldea, la villa, la ciudad y la gran ciudad. Los elementos que se han tomado en cuenta para distinguirlas varían desde su superficie territorial, hasta el número de sus habitantes, así como los diversos modos de vida que experimentan. En este último aspecto es muy importante tomar en cuenta el estudio de las enormes diferencias entre la vida humana de tipo rural y la vida humana de tipo urbano. "Para lograr claridad en este tema conviene tener a la vista y comparar los tipos extremos: la aldea y la gran ciudad; y comprender que los otros tipos -pueblo grande, villa, ciudad mediana- son tipos intermedios entre aquellos extremos, y, por consiguiente, constituyen configuraciones mixtas, las cuales participan según los casos en diferente proporción en los rasgos de aquellos dos tipos extremos, o constituyen puntos más próximos a uno o a otro de dichos tipos extremos, pero sin coincidir con ninguno de los dos".³²

A continuación enumeraremos algunos de los contrastes más importantes entre ambos tipos de vida, refiriéndonos en cada uno de ellos al rural y urbano respectivamente:

- 1.- Grado de menor o mayor densidad de población;
- 2.- Dependencia predominante de la agricultura o de la industria, comercio u otras actividades y profesiones;
- 3.- Diferentes efectos de las ocupaciones en la configuración de la personalidad de los individuos (no nos referimos a la personalidad jurídica);

³² Idem., p.438 y sigs.

- 4.- Poca división del trabajo frente a una gran diversificación de especializaciones;
- 5.- Mayor número de relaciones primarias o personales frente a mayor número impersonales o funcionales;
- 6.- Mayor presión colectiva frente a menor control social;
- 7.- Estructuras estáticas frente a dinamismo. Monotonía y regularidad frente a variedad y cambio;
- 8.- Menor tolerancia frente a mayor tolerancia en creencias, usos y costumbres;
- 9.- Permanencia de la población frente a movilidad de ésta;
- 10.- Rigidez o estabilidad en la estratificación social frente a movilidad vertical; y
- 11.- Sanas costumbres frente a focos y ocasiones de corrupción.

De todo lo expuesto no escapan los municipios en México. Vistos desde la óptica sociológica conforman comunidades que se encuentran asentadas en extensiones territoriales con características geográficas determinadas, adversas o favorables; contienen usos y costumbres propios de cada una de ellas que las hacen ser dinámicas o estáticas; tienen orígenes ancestrales de diversa índole y otros de más reciente surgimiento; algunas las podemos considerar ricas y otras no; las hay con rasgos exclusivamente urbanos o rurales, o que contienen ambos. No obstante todo esto, la gran mayoría se encuentra con la misma situación y regulación jurídica.

Algo que pudiera interpretarse como excepción a esta última idea, es lo establecido en el primer párrafo del artículo 4o. Constitucional:

"La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley

protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley."³³

Al respecto, esta disposición principalmente pretende proteger los derechos de las comunidades indígenas, reconociendo tácitamente las grandes diferencias que existen entre éstas y las que no son de tal naturaleza; su enfoque es de una tonalidad antropológica o indigenista, por lo que si bien representa un notorio paso hacia el acceso para todos los mexicanos a la protección de sus derechos elementales, no nos ayuda a clarificar qué sucede con las demás comunidades que no son indígenas y sin embargo tienen grandes diferencias entre ellas.

Pensamos que tratar al municipio implica una muy especial responsabilidad; legislar sobre él es hacerlo sobre las comunidades o conjuntos de comunidades que constituyen su elemento principal, por lo que el legislador y la autoridad deben atender cuidadosamente las recomendaciones de la sociología, especialmente las de la sociología del derecho, para que su regulación jurídica sea más acorde con las realidades de las comunidades y, por ende, la posibilidad de su desarrollo más eficaz. Por último expondremos un interesante concepto de esta importante disciplina jurídica auxiliar, que nos define a la sociología del derecho como "aquella parte de la sociología que estudia la realidad plena del derecho comenzando por sus expresiones tangibles y externamente observables en las conductas colectivas efectivas (organizaciones cristalizadas, prácticas y

³³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op.cit. p.8.

tradiciones consuetudinarias o innovaciones de la conducta) y en la base material (la estructura espacial y la densidad demográfica de las instituciones jurídicas)".³⁴

³⁴ Gurvitch, Georges. "Sociología del Derecho". Ed. Rosario, Rosario, 1945, pp. 65 y 66.

CAPITULO II

NOCIONES HISTORICAS

CAPITULO II

NOCIONES HISTORICAS

A. ORIGEN.

Podemos abordar el origen del municipio desde dos puntos de vista. Uno de ellos corresponde a su naturaleza, es decir, si el municipio debe ser un ente sociológico reconocido por el derecho o simplemente una figura creada por él. Frente a esta división doctrinal, la escuela sociológica o iusnaturalista concibe al municipio como una institución de derecho natural, impuesta por exigencias ineludibles de la vida humana, que nace espontáneamente de la contigüidad de las familias y del vínculo domiciliario, y que no es por lo tanto, creado por el Estado sino solamente reconocido en su existencia.

El autor español Adolfo Posada, concibe en este sentido el origen del municipio al afirmar lo siguiente:

"Desde que el hombre social fija su asiento sobre el suelo, y convierte el espacio ocupado en medio para la convivencia con sus semejantes, y construye viviendas, formando alrededor de un núcleo de atracción, una población concentrada o dispersa en pequeños grupos, pero entre sí relacionados, merced o a causa, más que del parentesco, de la proximidad o contigüidad espacial, surge, aunque sea de la manera más elemental o rudimentaria, un sistema de preocupaciones generadoras de servicios comunes, que, a la larga, constituirán la materia de un régimen que, al diferenciarse de otras manifestaciones de la vida en común (territorial o espacial) se convertirá en régimen de policía, y, por fin, en régimen local o municipal."³⁶

³⁶ Posada, Adolfo. El régimen municipal de la ciudad moderna. 4ª ed. Madrid, 1936, p.117.

Coincidimos con Posada en esta apreciación, sin embargo creemos que en la actualidad no es un factor determinante para todas las comunidades, puesto que ya el desarrollo y circunstancias de algunas de ellas lo han dejado de soslayo, debido a la existencia de muchos municipios cuyas relaciones rebasan las meramente domiciliarias y de parentesco, lo cual ocurre, v.g., debido al crecimiento de su población por causas de inmigración de otras comunidades con distintos orígenes sociológicos. No obstante, esta teoría reafirma la trascendencia que anteriormente expusimos sobre la valoración de estos aspectos en la normatividad o en la planeación del desarrollo municipales.

En contraposición con la iusnaturalista o sociológica se encuentra la escuela legalista, que señala al municipio como una institución creada por el orden jurídico establecido independientemente de sus rasgos sociológicos. Esta escuela sostiene que las atribuciones e incluso los derechos municipales derivan únicamente de la ley, por medio de la cual el Estado delega en favor de los municipios ciertas prerrogativas para que sean ejercidas por ellos.

En nuestra apreciación es inobjetable que el término "municipio" sea eminentemente de carácter legal; lo peligroso radica en considerarlo únicamente como tal, hasta el grado de ignorar que el objetivo principal de dicha figura es precisamente dar vida jurídica a un ente de existencia previa. Asimismo, creemos que atender únicamente las causas sociales del municipio, sería tanto como negar la importancia que tiene un orden normativo para su evolución y participación en un estado de derecho.

Lo más conveniente es que ambas concepciones deban complementarse para obtener un concepto del municipio, que integre los elementos distintos a que hemos hecho alusión: la agrupación humana como hecho social y el término municipio como institución jurídica. "Los hombres constituyen grupos sociales con localizaciones geográficas distintas, pero sólo el Estado puede acordar la personalidad y revestir del carácter de municipio a cada uno de esos grupos sociales."³⁶

³⁶ Enciclopedia Jurídica Omeba. T.XIX, Edit. Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1971, p.962.

Otra óptica distinta para acotar el tema sería la relativa al origen histórico del municipio. En este sentido y una vez realizada la distinción que precede, cabría señalar que como entidad sociológica -agrupación de personas espacialmente contiguas y con preocupaciones comunes-, esta institución pareciera encontrar sus orígenes en la época de las cavernas, lo cual a nuestro parecer es completamente erróneo.

Uno de los vicios en los que generalmente caemos al hablar sobre el municipio es que nos aferramos a concebirlo en su estructura actual y, por tanto, conforme profundizamos en su estudio debemos hacerlo en retrospectiva.

La esencia del municipio no se centra en la simple agrupación de seres humanos en determinada zona geográfica; va más allá. La esencia originaria del municipio la encontramos cuando además de estos y otros factores ya mencionados, se genera un sistema colectivo que organiza los intereses comunes de una población. El primer vestigio de estas organizaciones lo encontramos en la *polis* griega, o sea la ciudad, en donde por primera vez aparece el ciudadano con derechos civiles y políticos, pues cuando en un principio los vínculos que estrechaban y regían las relaciones de una comunidad eran los religiosos o exclusivamente de parentesco, en Grecia dichas prescripciones religiosas fueron substituidas por el interés público, dando paso a la institución del sufragio como una de las manifestaciones más nítidas de ello.

"Los derechos políticos, en Grecia, desembocaron en nuevas magistraturas de carácter democrático, muchas de las cuales continúan ejerciéndose dentro de la Administración Municipal contemporánea, tales como los receptores de cuentas, los responsables de los mercados y los encargados de las funciones de policía. Al mismo tiempo, se cimentó la organización fiscal, en materia de ingresos y egresos."³⁷

³⁷ Ochoa Campos, Moisés, op. cit., p.75.

Todo esto y la proliferación de ciudades griegas frecuentemente con rasgos religiosos distintos, terminó fortaleciendo a las comunidades y constituyendo el régimen de lo que se denominó más adelante como el Estado Municipal.³⁶

Hablamos de las *polis* griegas como las primeras comunidades organizadas, no obstante, el origen del término "municipio" parece provenir del derecho romano. Fue debido a la expansión del Imperio Romano como importantes ciudades quedaron bajo su potestad y cuyos habitantes en un principio carecían de derechos políticos. Estas ciudades hacia el siglo I a. C. eran clasificadas por los romanos en Municipios y Prefecturas; las primeras recibían tal nominación porque debían pagar un tributo al Imperio que recibía el nombre de *municipia*, de *munus* (carga) -que posteriormente les mereció el otorgamiento de los atributos completos de la ciudadanía romana-, gozando de una completa organización municipal y una administración autonómica: magistrados, curias y comicios. En cambio la Prefectura era una ciudad cuyo poder judicial era ejecutado por un *praefectus* enviado directamente de Roma.³⁹

Con base en lo expuesto, deducimos que desde sus orígenes históricos se puede concebir al municipio con los siguientes elementos constitutivos:

- 1.- Población con vínculos de vecindad e identificada por necesidades comunes.
- 2.- Extensión territorial determinada.
- 3.- Organización política, administrativa y jurídica propia en lo que respecta a su régimen interior.

Cabe hacer notar que si el término *municipio* deriva de la obligación que ciertas colectividades tenían frente a un ente público superior, este hecho constituiría su esencia en un sentido formal; en cambio, al hablar de que la razón de ser del municipio era la organización *ad intra* de esas colectividades, podríamos decir que hablamos del municipio en un sentido material.

³⁶ Hasta aquí se puede observar la aparición de organizaciones con aspectos que actualmente conocemos como municipales, sólo que íntimamente ligados a la idea de ciudad, tomando a ésta en su aspecto "espacial de contigüidad".

³⁹ Pettit, Eugene, op. cit., p.85.

B. EVOLUCIÓN DEL MUNICIPIO EN ESPAÑA HASTA EL SIGLO XVI.

La evolución del municipio en España durante la época medieval merece una atención especial debido a dos aspectos; en primer lugar porque fue a lo largo de esta época y región donde tal figura recibió sus más importantes transformaciones, y en segundo, porque a raíz de la conquista recibimos la influencia del régimen municipal de la Corona Española.

Hacia el siglo IX la dominación de los árabes se repartió en pequeños emiratos que dividía la parte ocupada de la península ibérica. Fue en el siglo X cuando se estableció el Califato de Córdoba, unificando con ello la administración de las ciudades y de los pueblos que fueron gobernados por enviados de los califas, llamados *Caidés* o *Alcaldís*.

Esta ocupación árabe sobre tierras cristianas generó un retroceso en su organización política (que contenía las características del derecho romano con algunos rasgos visigodos), toda vez que fue implantada una sociedad de linajes que únicamente permitía a los nobles islámicos tomar las decisiones sobre el destino de las comunidades integradas en su mayoría por españoles, y que ya se encontraban constituidas como pequeños emiratos, lo que acarreó como consecuencia una prolongada y sangrienta lucha por la cual aquellos pretendían reivindicar sus derechos y expulsar de su territorio a los invasores.

Esta obra de reconquista fortaleció en los españoles la conciencia municipal y las comunas jugaron un papel decisivo en la destrucción del poderío árabe, razón por la que los reyes cristianos "para atraer gente a establecerse en los pueblos, villas o ciudades que se fundaban o reedificaban, les concedieron grandes franquicias y privilegios que constituyeron el *fuero municipal* , o sea la ley que consagraba los derechos de cada localidad."⁴⁰

Las causas que dieron origen al otorgamiento del fuero municipal produjeron una cultura militar en todas esas comunidades cristianas, al grado de considerar a sus vecinos como soldados. A su vez, del fuero municipal nacieron los concejos

⁴⁰ Ochoa Campos, Moisés, op. cit., p. 80.

municipales y se eligieron alcaldes que por un año ejercían las funciones judiciales.

A propósito de todo esto, Moisés Ochoa Campos señala que los concejos municipales eran autónomos en lo político y administrativo, pues tenían sus leyes propias y sus magistrados; los magistrados municipales tenían la autoridad judicial y era un hecho el sufragio popular. Además comenta:

"Había dos clases de concejos, el primero que se convocaba al son de la campana, en el que disfrutaban de voz y voto todos los aforados y en él se discutían en asamblea general los negocios de interés local, se inspeccionaba la administración y elegíanse los magistrados por mayoría de sufragios; el otro Concejo, estaba compuesto de los funcionarios que ejercían cargos públicos por elección de los vecinos. El primero recibió el nombre de Cabildo Abierto. El segundo, fue el Concejo Municipal o Cabildo Secular, finalmente llamado Ayuntamiento."⁴¹

Este sistema operó exitosamente en esa región del viejo continente llegando a cumplir su objetivo, pues finalmente la dominación árabe menguó sus fuerzas; sin embargo, el fortalecimiento municipal posteriormente atrajo otros problemas de índole política para los españoles.

Ante la diversidad de reinados iberos los señoríos feudales comenzaron a concentrar gran influencia, desestabilizando contundentemente a las autoridades reales, lo cual tuvo como consecuencia que los reyes y los Concejos Municipales unieran sus fuerzas en contra de los señores feudales. Pero esta unión entre reyes y localidades fomentaron las milicias comunales y consolidaron el poder de dichos Concejos, llegando a ser tan desmesurado, que muchas veces absorbía al mismo poder real. Ante esta situación Alfonso X, el Sabio, trató de limitar las facultades de los concejos municipales por medio de un Código General que sustituyó los diversos fueros y que se llamó Código de las Siete Partidas, basado en el derecho canónico y en la legislación romana.

⁴¹ Ibidem.

Una vez minada la organización feudal por los fueros reales concedidos en favor de los concejos municipales y expedido el Código de las Siete Partidas, la península continuó en constante pugna; esta vez las comunidades por conservar los privilegios derivados de los fueros municipales y, las casas reales por neutralizarlos. Finalmente, mediante la adopción del Código de las Siete Partidas en casi todo el territorio fue deteriorándose la autonomía municipal, a grado tal que para el año de 1396, Enrique III nombró *corregidores*⁴² que ejercieron la autoridad superior en las ciudades de importancia. "De esta manera iba creciendo el poder central en España. Pero la nacionalidad española no se formaba por la acción centralizadora, sino por la todavía pujante fuerza de su régimen comunal", afirmaría Ochoa y Campos.

Ya en el ocaso del siglo XV y principios del XVI el poder en ese país se concentraba eminentemente bajo la figura del Rey. No obstante todavía en 1520 Toledo encabezó la declaración de la guerra de las Comunidades contra Carlos V, la cual terminó con la derrota de los comuneros al año siguiente.

"La libertad municipal, impulso creador de las nacionalidades de Occidente, caía trícéfalamente cercenada en Toledo, Segovia y Salamanca. La centralización no tuvo ya freno alguno, precisamente, cuando una nueva esperanza en América hacía más necesaria la fuerza capilar en el viejo tronco."⁴³

C. EL SURGIMIENTO DEL MUNICIPIO EN MÉXICO.

Antes de la llegada de los conquistadores al nuevo continente, las tierras de América se encontraban habitadas por poblaciones indígenas que tenían su propia forma de organización comunal -casi todas presentando rasgos similares entre sí-, basada principalmente en prescripciones religiosas. La enorme diferencia cultural que había entre los moradores originales y los expedicionarios, representó una dominación casi inmediata de los segundos sobre los primeros.

⁴² Nótese desde cuándo se creó la figura política de los "corregidores", la cual continuó utilizándose en la Nueva España hasta el fin de la Colonia.

⁴³ Ochoa Campos, Moisés, op. cit. p.69.

Al arribo de los españoles sobre el territorio de lo que hoy comprende nuestro País, la mayoría de las comunidades indígenas se encontraban influidas principalmente por dos culturas; en el sureste, extendiéndose hasta la parte meridional de centroamérica, el dominio se encontraba bajo la cultura maya; y la segunda, en la parte central, hasta Veracruz por un lado y las costas de Guerrero y Oaxaca por el otro. Esta última porción era dominada por la Triple Alianza, compuesta por las ciudades de México, Texcoco y Tacuba que en cuanto a su régimen interior conservaban una absoluta independencia.

Estos reinos eran Estados más o menos extensos constituidos por la fuerza de las armas, formados por un núcleo de población de un mismo origen étnico y de numerosos pueblos por ellos sojuzgados. De la Triple Alianza, era el reino de México el más poderoso seguido por el de Texcoco, los cuales se repartían en partes iguales el ochenta por ciento del botín de las conquistas, dejando el veinte restante para el reino de Tacuba.

Asimismo, era práctica de la Triple Alianza respetar en lo posible la organización de los pueblos vencidos, como ocurrió con los de Tlaxcala, Cholula, Tepeaca y Huejotzingo. El maestro Lucio Mendieta nos describe esto de la siguiente manera:

"Aun cuando cada uno de los reinos de la triple alianza al conquistar a algún pueblo o a alguna tribu les dejaba sus autoridades y respetaba su organización, como les exigía el tributo y el contingente de guerreros y armas para sus luchas con otros pueblos, quedaban en cierto modo ligados al reino conquistador por una organización de carácter militar y administrativo."⁴⁴

Hacia el interior de las ciudades principales de la Triple Alianza la organización política era monárquica. La propiedad de las tierras pertenecía originariamente al rey, las cuales eran repartidas entre éste, los nobles, el pueblo, los barrios y los dioses.

⁴⁴ Mendieta y Núñez, Lucio, *El Derecho Precolonial*. 6° de. Porrúa, México, 1992, pp.43 y 44.

En sus orígenes la población se asentaba en *calpullis*, que era una extensión territorial donde los habitantes construían sus viviendas y realizaban sus actividades bajo la autoridad de un determinado grupo de ancianos; pero esto más que parecido a un régimen municipal, lo era a la propiedad ejidal y comunal.

Era inevitable que a veces los *calpullis* fundados generalmente en el parentesco se desarrollaran tanto, que en la época del Rey Techotlala se intentó buscar la destrucción de la unidad de los mismos, "para evitar que sus habitantes se entendieran fácilmente en un levantamiento, por lo que se mandó que de cada pueblo saliera cierto número de habitantes y que fuesen a habitar en otros pueblos de distinta raza, de los que a su vez, salió igual número de pobladores a ocupar las tierras y hogares abandonados por aquéllos en acatamiento de la real orden."⁴⁵ A grandes rasgos, así funcionaba la organización de las comunidades indígenas en América, específicamente en lo que hoy es México, hasta la llegada de los españoles.

Ya encontrándose la isla de Cuba bajo el poder de la Corona Española, el Gobernador de la misma, Diego de Velázquez, confirió a Hernán Cortés -Alcalde Mayor en Santiago de Cuba- la autorización y dirección de la expedición que culminaría con una llegada accidental a las costas del Golfo de México. Un posterior arrepentimiento de Diego de Velázquez hizo que Cortés se escondiera de aquél e intempestivamente, con la autorización previamente otorgada en su favor, zarpó en febrero de 1519. Esto desató la ira del Gobernador e instruyó a Pánfilo de Narváez para seguir y destituir a Cortés; pero éste con el documento que lo acreditaba para las acciones expedicionarias, el cual se encontraba fundado en la Bula papal de Alejandro VI que reconocía a España el derecho de señorío sobre las islas y tierra firme de las Indias Occidentales que fueran descubiertas, de inmediato encontró el camino que le permitía legitimar sus futuras aspiraciones, que eran las de conquistar a nombre del rey las tierras continentales.

Con una arraigada tradición y un profundo conocimiento del régimen municipal, Cortés fundó el 22 de abril de 1519 el primer Ayuntamiento en tierras mexicanas, llamándolo la Villa Rica de la Vera Cruz, el cual estuvo compuesto únicamente

⁴⁵ *Idem.*, p.111.

por la tripulación de la nave que lo condujo a éstas. Una vez reunido el Ayuntamiento, en sesión de cabildo revisó los poderes otorgados por Diego de Velázquez en favor de Cortés, dejándolos sin efecto y designándole, en el nombre del rey, capitán del ejército y Justicia Mayor. De conformidad con el marco jurídico que regía para los españoles, este acto lo desligaba completamente del Gobernador e incluso lo facultaba para repeler cualquier intromisión que intentara hacer en contra del nuevo jefe del Ayuntamiento y de la autonomía de su municipio.

Así fue como se erigió el primer municipio en lo que sería la Nueva España. Vemos pues que el interés de su constitución, más que obedecer a la legitimación de un fenómeno natural, fue consecuencia de los afanes de conquista.

Paralelamente a la evolución del virreinato, el régimen municipal de la Nueva España fue transformándose según los tiempos, del cual presentamos una parte del siguiente cuadro cronológico elaborado por Moisés Ochoa Campos, que abarca desde el siglo XVI hasta el fin de la colonia:

I. Hasta principios del siglo XVI, integración de la comunidad indígena.

II. 1519-1521, introducción del sistema municipal castellano, derivado del romano visigodo, modificado hasta cierto punto durante la dominación árabe y robustecido durante la Reconquista con peculiaridades ventajosas.

III. Hasta el siglo XVII, organización colonial del Municipio. Coexistencia de municipios indígenas y españoles.

IV.- Siglo XVIII, surgimiento del Municipio Castizo, regido en parte por las prácticas y costumbres aquí nacidas, al grado de que el Derecho Indiano, con carácter supletorio, ganó muchas apelaciones ante las cortes españolas. Influencia de los criollos en el control de los ayuntamientos.

V.- Fines del siglo XVIII y, alternativamente, a todo lo largo del siglo XIX, influencia francesa, concretada en las disposiciones del 23 de julio de 1813.⁴⁶

D. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.

Los primeros documentos legislativos relacionados con los municipios en México se encuentran en las Ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525. Estas Ordenanzas establecían obligaciones para los españoles y regulaban la manera como éstos debían utilizar y repartirse las tierras, los indígenas para las labores del campo y la forma en que debía ser difundida la religión cristiana. Asimismo sentaban las bases generales de índole religiosa, de salubridad y de organización política.

Varios años más tarde, en 1573, con un contenido de mayor amplitud, Felipe II expidió un documento que se conoció como las "Ordenanzas de Población", y que se mantuvieron en vigor durante mucho tiempo. Este documento formalizaba todas las acciones de colonización y, en opinión de muchos, su emisión fue un tanto tardía, pues a esas alturas ya se habían generado muchas prácticas abusivas e irregulares, principalmente en lo que respecta al trato que se daba a los indígenas. En lo referente a la regulación de la propiedad y círculos de población, relacionados con la convivencia entre españoles e indios, Moisés Ochoa Campos resume las disposiciones de estas Ordenanzas de la siguiente manera:

- "1. Que el rey reconoció el derecho de propiedad o dominio directo de los indios, tal como lo tenían al tiempo del descubrimiento;
2. Que prohibía que bajo ningún pretexto se les quitara cosa alguna de lo que les pertenecía;

⁴⁶ Ochoa Campos, Moisés, *op.cit.*, p.93.

3. Que aún para fin tan importante como fundar poblaciones de españoles, se exigía que fuera en tierras vacantes; es decir, que no fueran de indios;

4. Que si aún no tomándoseles sus tierras, los indios se oponían a que la población se fundara, se procurara persuadirlos, haciéndoles saber que sus propiedades serían respetadas; y sólo si ni aun así lo consentían, se llevara adelante la población; pero sin tomar nada que les perteneciera; y

5. Que, por lo mismo el tomar posesión de la tierra en nombre del rey no implicaba despojo de ninguna especie, y que al asegurar el rey que le correspondían el señorío y jurisdicción universal sobre las Indias, se refería al señorío de rey, es decir, al derecho de imponer tributos y ejercer la jurisdicción, así como al dominio directo sobre las tierras sin dueño, y al dominio eminente sobre todas.⁴⁷

Coexistían en la Nueva España municipios indígenas y españoles, siendo por obvias razones los segundos superiores en todas las ventajas respecto de los compuestos por indígenas.

Durante el siglo XVI había diversas clases de comunidades, comprendidas por ciudades (metropolitanas y seglares), villas, lugares, misiones y pueblos indios, que con el transcurso del tiempo fueron enraizando costumbres y prácticas distintas entre unas y otras. El mismo autor clasifica las distintas fuentes creadoras del derecho municipal que se establecieron en la Colonia, vistas desde la óptica de las instituciones vigentes durante esta etapa de nuestra historia.

Por ejemplo, las fuentes de mayor jerarquía eran los dictados del Rey y del Real Consejo de Indias; para el interior de la Colonia, las disposiciones del Virrey y las Audiencias; en las provincias, las expedidas por los Gobernadores, Alcaldes Mayores o Corregidores; las fuentes locales seculares, eran emitidas por los Cabildos, Concejos o Ayuntamientos y por el Cabildo Abierto, así como, las

⁴⁷ Idem., p.113.

locales eclesiásticas por las órdenes religiosas y los regidores tanto en las misiones como en los hospitales pueblos.

A partir del movimiento independentista originado en la madrugada del 16 de septiembre de 1810, hasta la Constitución de 1857, el municipio no figuró como institución jurídica dentro de la legislación fundamental. En su lugar fueron otras las formas establecidas de administrar y gobernar a las comunidades, siempre sujetas en mayor o menor grado al régimen central de decisiones.

La tirante división entre las fuerzas políticas e ideológicas y las constantes luchas internas durante esa etapa de nuestra historia, exigían antes que todo de quien ostentaba el poder en turno, implantar su modelo de construcción nacional.

En 1812, la Constitución de Cádiz estableció bases para el funcionamiento de los Ayuntamientos. Los alcaldes y regidores eran electos en forma indirecta, pues todos los años durante el mes de diciembre se debían reunir los habitantes de cada pueblo para elegir, dentro de los vecinos del lugar, a un determinado número de electores que a su vez designarían por mayoría a los alcaldes, regidores y demás autoridades de los ayuntamientos (arts. 313 y 314). El artículo 321 de la Constitución del estado monárquico español señalaba en forma específica los asuntos que eran competencia de los ayuntamientos, como sigue:

"Art. 321. Estará a cargo de los ayuntamientos:

Primero: La policía de salubridad y comodidad.

Segundo: Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y a la conservación del orden público.

Tercero: La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombran.

Cuarto: Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la tesorería respectiva.

Quinto: Cuidar de todas las escuelas de primeras letras, y de los demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común.

Sexto: Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban.

Séptimo: Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.

Octavo: Formar las ordenanzas municipales del pueblo, y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial, que las acompañará con su informe.

Noveno: Promover la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les sea útil y beneficioso.⁴⁸

La institución del Ayuntamiento continuaba siendo considerado por los españoles el mejor medio para la administración de los pueblos, sin embargo, había quedado atrás la práctica del régimen municipal autónomo que dio origen a esta figura, y que tuvo, como lo anotamos anteriormente, su máximo esplendor durante la expulsión de los moros.

Para Moisés Ochoa Campos⁴⁹, la Constitución de Cádiz introdujo innovaciones fundamentales para el desarrollo municipal en México, como la integración del Ayuntamiento por un número de regidores en proporción al número de habitantes, y la de declarar el desempeño de los cargos concejiles como obligación ciudadana. Sin embargo, apunta, "sentó precedentes negativos que se recrudecieron al transcurso de los años", refiriéndose a la intervención de los Jefes Políticos⁵⁰ y a la pérdida de la autonomía municipal hacendaria.

⁴⁸ Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*. 15ª Ed., Porrúa, México, 1989, pp.96 y 97.

⁴⁹ Ochoa Campos, Moisés. *op. cit.* p. 226.

⁵⁰ El Jefe Político era una figura que fungía como intermediario entre el gobierno central y los ayuntamientos y encabezaba el gobierno de las provincias. Fue adoptada del régimen francés napoleónico pero el imperio

Siguieron a la efímera vigencia de la Constitución Gaditana en nuestro País, diversos documentos fundamentales que ignoraron casi por completo al municipio. En "Los Sentimientos de la Nación", José María Morelos y Pavón hizo referencia a las provincias, estableciendo en sus artículos 5º, 7º y 8º que las provincias elegirían a sus vocales o representantes y que éstos funcionarían por cuatro años, percibiendo honorarios irrenunciables de ocho mil pesos; lo que no fue expresado en el "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814.

En este Decreto se asentaban los principios o elementos constitucionales de lo que se llamó la América Mexicana, basados exclusivamente en la religión católica. Derivado de ello no se hizo referencia a la organización municipal, pues, v.g., se estableció para la forma de elecciones de representantes un criterio parroquial, es decir, la demarcación que se utilizaba para el censo y ejercicio electorales se debía hacer con base en la vecindad que los participantes tuvieran en las parroquias.

Posteriormente la Constitución Federal de 1824 no aportó nada a la evolución del régimen municipal, por el contrario, para algunos fue determinante en su estancamiento. Por ejemplo, para el maestro Ignacio Burgoa a partir de la creación del Estado Mexicano "el municipio no sólo decayó políticamente hasta casi desaparecer, sino que en el ámbito de la normatividad constitucional apenas se le mencionó por las leyes fundamentales y documentos jurídicos emanados de las corrientes federalistas y liberales".⁵¹

De otro modo fue la Constitución Centralista de 1836, pues si bien no trató al municipio en su esencia ni término, sí formuló una división territorial y administrativa de la nación. Dividía a la República en departamentos y a éstos en distritos. El Congreso Constitucional -establecía su Sexta Ley- debía hacer la división del territorio en departamentos, para que después las juntas departamentales hicieran lo mismo con los distritos y los partidos.

español se extralimitó en el poder que se les confería; no obstante subsistió en México por muchos años y estancó en gran medida el desarrollo democrático de las regiones y comunidades.

⁵¹ Burgoa, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano. 7ª ed., Porrúa, México, 1989, p. 836.

El gobierno interior de cada departamento estaría a cargo de un gobernador nombrado por el gobierno general, de una terna propuesta por la junta departamental correspondiente, con excepción de los departamentos fronterizos. Asimismo los prefectos, que encabezaban la administración de los distritos, eran nombrados por el gobernador y, a su vez, debían ser aquéllos los que nombrasen a los responsables de los partidos (subprefectos) con la aprobación de éstos últimos.

Esta Constitución, en el artículo 22 de su Sexta Ley, establecía la existencia de Ayuntamientos, para lo cual determinaba lo siguiente:

"Habrá ayuntamientos en las capitales de departamento, en los lugares en que los había el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población, habrá jueces de paz, encargados también de la policía, en el número que designen las juntas departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos."⁵²

También establecía la elección popular para los integrantes de los ayuntamientos, cuya forma debería arreglar una ley especial. Los asuntos competencia de los ayuntamientos eran casi idénticos a los contemplados por la Constitución de Cádiz, salvo algunas variaciones de no gran trascendencia.

Por su parte la Constitución de 1857 no hizo referencia alguna sobre el régimen municipal, sino que fomentó y permitió el fortalecimiento de las jefaturas políticas, los prefectos y subprefectos, que durante el porfiriato cobraron un auge sin precedentes. Con relación a las jefaturas políticas, Moisés Ochoa Campos opina en este sentido:

"Bajo el porfiriato, el régimen de las jefaturas políticas ahogó por completo la vida municipal...a) Representaban un tipo de autoridad intermedia entre el gobierno del estado y los ayuntamientos. b) Estaban sujetas a la voluntad de los

⁵² Tena Ramírez, Felipe, op. cit., p.243.

Gobernadores. c) Centralizaban y maniataban toda la actividad municipal. d) Eran de carácter distrital y residían en las cabeceras de distrito o de partido, controlando a los Ayuntamientos de su circunscripción...Los vicios de esta institución fueron comunes: suprimir toda manifestación democrática y cívica de la ciudadanía; controlar las elecciones; cometer atropellos y abusos que llegaron a lindar con lo criminal.⁵³

Dentro de esta Constitución fueron reinstaurados los Estados como partes integrantes de la Federación dejando a un lado la división provincial; sin embargo, continuaba la omisión constitucional respecto del régimen municipal. No obstante durante su vigencia, algunas Constituciones locales sí trataban al municipio, sólo que con distintas connotaciones entre ellas y siempre como entes jerárquicos inferiores muy alejados de su concepción actual, y considerablemente más distantes de su esencia original.

Expondremos como ejemplo el caso de Sinaloa, un Estado que durante el período de vigencia de la Constitución de 1857 expidió en varias ocasiones su ley fundamental. En 1861 fue promulgada la llamada "tercera Constitución" de Sinaloa, dejando sin efectos a la de 1852 de contenido centralista.

La Constitución de 1861 dividía el territorio del Estado en distritos, los cuales estarían encabezados por un Prefecto nombrado y removido libremente por el gobernador. También establecía que en las cabeceras de distrito y en las poblaciones de tres mil o más habitantes habría un ayuntamiento, además de que para este último caso, existiría la figura de un funcionario político llamado Director, que sería electo popularmente. Desde esta Constitución se dispuso que los ayuntamientos estarían encargados del poder legislativo de sus respectivas demarcaciones en lo concerniente a la administración municipal, y en lo político, sería el Ejecutivo quien ventilaría lo conducente. "Al entrar en vigor esta Constitución el 15 de septiembre de 1861, las autoridades liberales se regían por el Estatuto Orgánico de Sinaloa, especie de preconstitución, expedida conforme las facultades concedidas por el Plan de Ayutla, que tuvo un carácter provisional mientras el Congreso General decretaba las leyes supremas del país...Por su

⁵³ Ochoa Campos, Moisés, op. cit., pp.273 y 274.

parte, el partido conservador, había puesto en vigor la 'Ley provisional para el gobierno económico de los departamentos y territorios', promulgada por el general Miguel Miramón, en el palacio nacional en Chapultepec, el día 15 de junio de 1859".⁵⁴

En el año de 1870, en la etapa denominada de la "República restaurada" fue promulgada una nueva Constitución en la cual el Estado seguía dividiéndose en distritos encabezados por Prefectos, sólo que electos popularmente. Este documento señalaba que los distritos se dividirían en municipalidades cuando las poblaciones excedieran los tres mil habitantes y estarían bajo la titularidad de un Director Político también de elección popular. En dichas municipalidades habría un ayuntamiento electo de la misma forma compuesto de tres a nueve integrantes según fuera el caso. Asimismo señalaba que debía crearse una Ley de Municipalidades que establecería, entre otras, los supuestos en los que el gobernador podía oponerse a los acuerdos del ayuntamiento.

En los albores del Porfiriato, hacia 1880, Sinaloa reorganiza su Carta Política y denomina las poblaciones de más de tres mil habitantes como "municipalidades", sólo que sujetas a la autoridad de un Director Político esta vez nombrado por el gobernador. Los Ayuntamientos, de elección popular, serían instalados en las cabeceras de distrito y presididos por un Prefecto, también nombrado por el gobernador. En este Estado culmina el régimen porfirista bajo la Constitución local expedida en 1894, que afianzó aún más la centralización del poder político y terminó por erradicar cualquier posibilidad de entablar una autonomía municipal.

En una situación muy parecida se encontraban los demás estados de la República, sólo que en Sinaloa se dió el fenómeno de los directores políticos. Vemos como por municipalidades eran concebidas ciertas colectividades con determinadas características, sin que alguna de éstas tuviera relación con la tendencia de la autonomía municipal que hoy distingue al municipio. La figura de los ayuntamientos más bien pareciera un intento por simular una democracia cuasi doméstica, pues en la realidad su campo de acción era estrecho y sus actividades muy limitadas en lo político. En este aspecto cabe destacar que "el

⁵⁴ Olea, Héctor, Sinaloa a través de sus Constituciones. UNAM, México, 1985, p. 185.

Estado de Chihuahua fue el primero que suprimió las Jefaturas Políticas, estableciendo el Municipio Libre por ley de 28 de octubre de 1911".⁵⁵

Todo esto llevó más tarde a Venustiano Carranza a que, bajo el amparo del Plan de Guadalupe, expidiera en Veracruz el 26 de diciembre de 1914 el decreto número 8, en el siguiente sentido:

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

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

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente."

Este decreto sentó el precedente del actual artículo 115 constitucional, no obstante que por algunos fue cuestionada la facultad del Primer Jefe para llevar a cabo dicha reforma, pues como cita Ochoa Campos al Ingeniero Félix Palavicini, la Constitución de 57 "establecía de qué manera deberían realizarse esas reformas"⁵⁶, aunque aceptaba él mismo que debido a la situación del país no existía otra manera de hacerlo si de verdad querían ponerse en vigor.

E. EL MUNICIPIO EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916.

La convocatoria al Congreso Constituyente hecha por Venustiano Carranza en septiembre de 1916, fue bajo la idea de modificar substancialmente a la

⁵⁵ Ochoa Campos, Moisés, El Municipio, su evolución institucional, BANOBRAS, México, 1981, p.236.

⁵⁶ Ochoa Campos, Moisés, La Reforma Municipal, p.319.

Constitución de 57. Producto del movimiento revolucionario de la época, era menester integrar a la Carta Fundamental una profunda reforma social, por lo que el 1º de diciembre de ese año el Primer Jefe presentó al Constituyente su proyecto, que incluso se denominaba *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857*. El resultado terminó siendo distinto pues "ni se trataba de una acta de reformas...ni tampoco reemplazaba a la Constitución que desaparecía. La de 17 es sin duda una Constitución por su contenido y por su nombre; pero respecto a la de 57, se impuso el único cometido de reformarla. Es una Constitución que reforma a otra Constitución; la realidad mexicana no paró mientes en esta sutileza y le reconoció a la Carta de 1917 un destino autónomo".⁵⁷

En el caso del municipio no podríamos decir que se trataba únicamente de una reforma, por más profunda que ésta fuera, pues como hemos anotado el régimen municipal estuvo anulado durante las décadas precedentes.

Quizá por el ejercicio como Gobernador de Coahuila, Cañanza tuvo una visión clara de la importancia que tenía el municipio para el desarrollo de México en todos los órdenes. Lo concibió a su manera e indujo esa concepción en los constituyentes. "La institución del régimen municipal fue una de las tendencias que con más perseverancia animó a don Venustiano Carranza como primer Jefe de la Revolución Constitucional"⁵⁸, señala el maestro Burgoa. En el mensaje previo a la presentación de su Proyecto, el Primer Jefe expuso:

"El Municipio Independiente, que es sin duda una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del Gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena Ley Electoral a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que

⁵⁷ Tena Ramírez, Felipe, op. cit., p.818.

⁵⁸ Burgoa, Ignacio, op. cit., p.838.

le permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable."⁵⁰

Una vez instalada la Comisión de Puntos Constitucionales, comenzó a discutirse el Proyecto presentado por Carranza el 1º de diciembre de 1916, correspondiendo el 24 de enero de 1917 debatir el proyecto propuesto del artículo 115 constitucional, mismo que dicha Comisión presentó a la Asamblea en los siguientes términos:

"Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las 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, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señale la Legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que correspondá al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley.

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

⁵⁰ Tena Ramírez, Felipe, op. cit., p.757.

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

Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores substitutos o interinos las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento."

El debate de este precepto se centró principalmente en la fracción II; algunos integrantes de la Asamblea, entre ellos el diputado Rodríguez González, cuestionaron seriamente la forma en que se expresaba ahí la libertad del manejo de la hacienda municipal. Estos cuestionamientos fueron contrargumentados principalmente por dos de los constituyentes: Heriberto Jara y Rafael Martínez de Escobar. El primero de ellos afirmó que para que existiera una verdadera autonomía municipal, debería existir una autonomía económica, pues la idea de que los Estados ejercieran actitudes paternalistas sobre los municipios estorbaría en el desenvolvimiento de éstos. Conminó a los participantes votar la fracción en los términos que se presentaba, exhortándolos a ser "consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y restrinjamós por la otra; no demos libertad política y restrinjamós hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque

Los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del Estado".⁶⁰

Por su parte, Martínez de Escobar fue más allá. La redacción de esta fracción le parecía centralizadora, por lo que manifestó su desacuerdo con ella debido a la intervención que tendría el Ejecutivo de los Estados, pues tanto la designación de inspectores para la recaudación de los impuestos que corresponderían a la entidad federativa, como la vigilancia que el gobierno de ésta ejercería sobre la contabilidad de los municipios, constituirían a fin de cuentas un "estrujamiento y mutilación"⁶¹ de la libertad municipal.

Fue un hecho que durante el debate de la fracción segunda del artículo 115, los constituyentes coincidían en la necesidad de fortalecer la figura del municipio, sólo que la división de opiniones versó relevantemente en la cuestión económica; pues mientras algunos se inclinaban por una autonomía radical, otros lo hacían por una mesurada, lo que implicaba la participación en mayor o menor medida, según fuera el caso, del ejecutivo y legislativo local en las decisiones de la hacienda municipal.

Sin embargo, ante el insistente rechazo de un considerable grupo de diputados respecto de la libertad hacendaria municipal promovida por el constituyente Jara, en la tercera y última sesión en la que se discutía el artículo 115, durante la madrugada del 31 de enero de 1917, éste solicitó a la Asamblea permiso para retirar el dictamen presentado por la Comisión, con lo cual se dio paso inmediato a la votación de la fracción II presentada por el Primer Jefe, que fue aprobada por 88 a favor y 62 en contra, quedando el artículo en los siguientes términos:

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

⁶⁰ L Legislatura de la Cámara de Diputados. Los Derechos del Pueblo Mexicano. 2ª ed. T. VIII, Manuel Porrúa, 1979, t.VIII, p.318.

⁶¹ Estos fueron los términos empleados por el diputado Martínez de Escobar, según consta en el acta de debates correspondiente.

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

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

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

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores, substitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

En los Estados, cada Distrito Electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser Gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección."

Cabe hacer notar que con relación al primer texto que citamos con antelación del artículo 115, se presume que no fue precisamente en los términos expuestos por Don Venustiano Carranza, sino que al pasar por la Comisión de Puntos

Constitucionales del Congreso Constituyente, los integrantes de ésta modificaron principalmente el contenido de la polémica fracción II. Así pues, encontramos que en aquél se hace referencia a tres bases, siendo únicamente dos fracciones las que se desarrollan. La diferencia entre el texto propuesto por la Comisión y el finalmente aprobado, radica en lo siguiente:

- a) Con relación al régimen hacendario municipal, quedó fuera la recaudación total tributaria por los municipios y la contribución de éstos a los gastos públicos de los Estados. Asimismo se eliminó la designación de inspectores fiscales del Gobierno local para percibir la parte correspondiente a éste y vigilar la contabilidad de cada municipio. También se eliminó la disposición que establecía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como instancia para resolver sobre los conflictos hacendarios que surgieran entre el municipio y los Estados.
- b) En la última parte, se dispuso que además de la ciudadanía mexicana por nacimiento se debería ser nativo del Estado para ocupar el cargo de gobernador; así como el requisito de vecindad no menor a cinco años anteriores al día de la elección.
- c) Por lo demás, las variaciones podemos considerarlas únicamente de forma y no de fondo.

De esta forma fue establecido el régimen municipal en la Constitución de 1917. Sin aventurarnos a emitir una opinión definitiva, coincidimos por lo pronto en la apreciación de Moisés Ochoa Campos cuando hace referencia al momento en que fue votada y aprobada la última versión del texto del artículo 115: "El Constituyente daba cima a una jornada que consagraba a *medias* el Municipio Libre."⁶²

⁶² Ochoa Campos, Moisés, *La Reforma Municipal*, p.342.

CAPITULO III

MARCO JURIDICO

CAPITULO III

MARCO JURDICO

A. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.

A partir de 1917, una vez consagrada en nuestra Ley Fundamental la institución del municipio, el régimen constitucional de esta figura ha sufrido algunas transformaciones la mayoría de las veces en "aras de su autonomía"; lo que podemos encontrar en las nueve ocasiones en las que desde entonces ha sido reformado el artículo 115, mismas que no siempre atendieron al municipio.

A continuación haremos una reseña de dichas modificaciones que nos permitirá observar la evolución constitucional de este precepto, aún cuando el objeto de la reforma no haya tenido relación directa con el régimen municipal.

La primera de ellas, que entra en este segundo caso, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1928 y consistió en reducir tanto para la Federación como para los Estados el número de representantes en los respectivos Congresos. La exposición de motivos de la iniciativa presentada por el general Álvaro Obregón, entonces Presidente de la República, estableció que estas reformas reportarían "tres ventajas que cada una de ellas, por sí, las justificarían completamente ante la conciencia nacional"⁶³. Para el general Obregón la primera ventaja era de índole moral, pues según él, entre más reducido fuera el número de representantes, mayor responsabilidad tendrían éstos a la hora de tomar las decisiones que les correspondieran; la segunda ventaja sería de eficiencia dado que se agilizaría el proceso de labores; y por último, una de orden económico, al reducirse el gasto para los presupuestos de egresos.

Así, a la par del artículo 52 de nuestra Ley Fundamental, se reformó el párrafo cuarto de la fracción tercera del 115, para quedar como sigue:

⁶³ L. Legislatura de la Cámara de Diputados, op. cit., p. 372.

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

El 29 de abril de 1933 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la segunda reforma al artículo 115, que lo modificó casi en su totalidad para quedar de la siguiente manera:

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

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

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

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

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

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

Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de cuatro años.

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

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

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

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

b).- El Gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del Gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del período.

Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

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

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

Como se observa, el objeto de esta reforma abarcó las tres figuras del artículo 115 de la Constitución, estableciendo en él las reglas principales de la manera como podían y debían elegirse las autoridades municipales, el gobernador y los integrantes de las legislaturas locales. En el caso de los presidentes municipales, regidores, síndicos y diputados, el objeto fue evitar la reelección inmediata, mientras que respecto a los gobernadores presentaba un grado mayor de candados para que un ciudadano pudiera ocupar el cargo en más de una ocasión.

Posteriormente, transcurrieron casi diez años para que este precepto volviera a ser modificado. El 8 de enero de 1943 fue publicada una reforma que consistió únicamente en extender el período máximo de los gobernadores para ejercer su mandato. El tercer párrafo de la fracción tercera quedó en los siguientes términos:

"Los Gobernadores de los Estados no pueden durar en su encargo más de seis años".

La cuarta reforma tuvo su origen en la iniciativa que el Ejecutivo Federal presentó a la Cámara de Senadores en los primeros días de diciembre de 1946. La finalidad de esta iniciativa fue la de reconocer parcialmente a la mujer su capacidad para votar y ser votada, pues tal derecho podían ejercerlo únicamente en las elecciones municipales. El senador Gustavo Díaz Ordaz, en la lectura del dictamen de la Comisión correspondiente, explicó por qué del texto entonces vigente de la Constitución se desprendía la imposibilidad jurídica de la mujer para participar electoralmente: "...Si vemos que entre las prerrogativas del ciudadano...figuran precisamente la de ir a la guerra, la de alistarse en la Armada y en el Ejército Nacional, advertiremos que esas funciones, hasta ahora, no han sido consideradas propias de la mujer... -puntualizando que-...De esta sucinta interpretación jurídica se concluye que el texto constitucional no comprende a la mujer como ciudadano mexicano; es solamente el varón al que se refiere. Entonces, para que pueda tener las prerrogativas, del ciudadano, es absolutamente indispensable una reforma que así lo establezca..."⁶⁴

Esta última frase deja mucho qué desear, puesto que si las prerrogativas del ciudadano no tenían una circunscripción territorial, ¿por qué las de las mujeres sí?, ¿por qué se limitaba su intervención sólo a los asuntos municipales? Hubo necesidad de esperar hasta el 17 de octubre de 1953 para generalizar esas prerrogativas, mediante la publicación de la reforma al artículo 34 Constitucional que concedió a la mujer la calidad de ciudadana y el derecho al voto. No obstante esto, desafortunadamente todavía pasaron más de veinte años más para plasmar en la Constitución que el varón y la mujer son iguales ante la Ley.

De cualquier manera, la cuarta reforma al artículo 115 consistió en adicionar un párrafo a su fracción I, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1947, y que establecía:

"En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas."

⁶⁴ Idem., pp.404 y 405.

Cabe hacer mención que este párrafo fue derogado por el decreto de 1953 citado con anterioridad, naturalmente porque con la reforma al artículo 34 Constitucional ya no tenía razón de ser; constituyendo así la quinta reforma al precepto que nos ocupa.⁶⁵

El seis de febrero de 1976 se publicó una sexta reforma. Esta vez su objeto consistió en regular los asentamientos humanos con la concurrencia de los tres niveles de gobierno. Para ello, en conjunto fue reformado el párrafo tercero del artículo 27 y adicionados con la fracción XXIX-C el 73, y con las fracciones IV y V el 115 de la Constitución.

La iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal enfocó la justificación de la reforma hacia el rompimiento de una dicotomía entre la ciudad y el campo, así como en un desarrollo regional que diera base a centros urbanos de menor concentración.

En este tenor, el texto del artículo 115 quedó adicionado de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 115.-

I a III.-

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

V.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus

⁶⁵ Las reformas hasta aquí señaladas entraron en vigor bajo el sistema sucesivo establecido en el Código Civil para el Distrito Federal, con excepción de la de 1928, en la que se dispuso que su vigencia comenzaría a surtir efectos a partir de la elección de las legislaturas locales.

competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia."

La reforma al párrafo tercero del artículo 27 citado establecía, entre otros asuntos, que "...se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población..."⁶⁶

La materia de esta reforma Constitucional intervenía directamente en los intereses municipales; sin embargo, tanto en la legislación que derivó de ella como en la práctica, una vez más los municipios tuvieron una limitada participación en la planeación y decisión de asuntos que por su naturaleza les afectaban directamente.

Bajo un tenor parecido se dio la séptima reforma. Con el objetivo de "ampliar las posibilidades de la representación nacional y establecer las condiciones para una mayor participación ciudadana en la formación y ejercicio del poder público", según señalaba la iniciativa presidencial correspondiente, el artículo 115 fue parte integrante del paquete de preceptos Constitucionales que deberían modificarse para lograr la nueva reforma política federal.

En lo que respecta a los municipios, dicha iniciativa indicaba que: "Los órganos de los municipios de la República son los que aparecen más vinculados, en su ejercicio diario, a los habitantes de cada comunidad; por eso, es preciso conferir a los ayuntamientos las condiciones que hagan posible un más alto grado de consenso entre gobernantes y gobernados"⁶⁷

Así, el 6 de diciembre de 1977 se publicó el decreto que reformaba y adicionaba los artículos 6º, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución. Con respecto a éste, se adicionó con un último párrafo a la fracción III, en los siguientes términos:

⁶⁶ Diario Oficial de la Federación, 6 de febrero de 1976, pp.2 y 3.

⁶⁷ L Legislatura de la Cámara de Diputados, op. cit., T.XI, p.361.

"ARTÍCULO 115.-.....**I y II.-.....****III.-.....****a).-.....****b).-.....**

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes."

Esta adición a nuestro artículo, como ya se indicó, estaba dentro del marco de una reforma política nacional; por ello, aunque objetivamente representaba un avance de índole política para el régimen municipal, su objeto no fue precisamente éste, sino utilizarlo como base que sirviera para "la modernización política del País".

Caso contrario ocurrió cinco años después con la octava modificación. El 6 de diciembre de 1982, el Ejecutivo Federal presentó al H. Congreso de la Unión, a través la Cámara de Senadores, la iniciativa de la reforma más importante que ha tenido el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Atendiendo exclusivamente a los municipios, podemos afirmar que esta reforma marca el parteaguas en la evolución del régimen municipal en México, pues desde el Constituyente de Querétaro las autoridades que hubieran podido hacerlo, no se habían ocupado con tal profundidad de esta relevante figura.

Dentro del texto que presentaba la iniciativa, el Ejecutivo Federal reconocía al municipio como una sociedad natural y domiciliada, y señalaba que su objetivo era el de "vigorizar la decisión fundamental del pueblo sobre el Municipio Libre, estableciendo dentro del marco conceptual de la Constitución General de la

República, aquellas normas básicas que puedan servir de cimientos a las unidades sociopolíticas municipales para que al fortalecer su desarrollo, se subraye el desenvolvimiento regional, se arraigue a los ciudadanos en sus territorios naturales y se evite la constante emigración del campo hacia las grandes ciudades y a la capital de la República, no sólo con el propósito de redistribuir la riqueza nacional en las múltiples y variadas regiones del país sino para ubicar las decisiones de gobierno en las células políticas a las que lógicamente deben corresponder, es decir a los ayuntamientos como órganos representativos de los Municipios Libres."

Sin mayores obstáculos, la reforma que modificaba substancialmente el artículo 115 fue aprobada por el Congreso de la Unión y por las legislaturas de los estados, y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, de la siguiente manera⁶⁶:

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

1.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

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

⁶⁶ Debido a la envergadura de esta modificación se transcribe en su totalidad el artículo 115 Constitucional en la forma como quedó aprobado, distinguiendo con letras más oscuras los cambios que tuvo a raíz de esta reforma.

el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

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

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

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

II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

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

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

a).- Agua potable y alcantarillado.

b).- Alumbrado público.

c).- Limpia.

d).- Mercados y centrales de abasto.

e).- Panteones.

f).- Rastro.

g).- Calles, parques y jardines.

h).- Seguridad pública y tránsito, e

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

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

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

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

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

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, substitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

a).- El gobernador substituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tengan distinta denominación.

b).- El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del

gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El número de representantes en las legislaturas de los Estado será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquéllos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

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

IX.- Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

X.- La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior."

En esta reforma se incluyeron tópicos tan importantes como el procedimiento para suspender y desaparecer ayuntamientos o la suspensión de alguno de sus miembros, otorgando a éstos el derecho de ofrecer las pruebas que les permita defenderse; la facultad en favor de los ayuntamientos para expedir las disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, y la prestación de ciertos servicios públicos; la manera como se conformaría la hacienda municipal; la participación de los municipios en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas; el control y la vigilancia de la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; así como la extensión del sistema de representación proporcional a la elección de todos los ayuntamientos, entre otros.

Para finalizar, el 17 de marzo de 1987 fue publicada la última reforma al artículo 115 y, por lo que hace al municipio, no hubo ninguna modificación de fondo, pues consistió en trasladar lo concerniente al gobierno de las entidades federativas al artículo 116 Constitucional. Se derogaron las fracciones IX y X y se reformó la fracción VIII, para quedar de la siguiente manera:

"Artículo 115.-

I a VII.-

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

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

Además del artículo 115 existen otras disposiciones constitucionales que atienden a la figura del municipio, aunque en un contexto generalizado. En materia de educación, el artículo 3º establece la obligación del Estado, a través de la Federación, las entidades federativas y los municipios, de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria. Para el efecto, su fracción X dispone que el Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre los tres niveles de gobierno.

El artículo 5º señala que los únicos servicios públicos que podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, son el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta.

Por otra parte el artículo 31, referente a las obligaciones de los mexicanos, señala en su fracción IV como una de ellas la de contribuir para los gastos públicos, ya sea de la Federación como del Estado y Municipio en que residan; en tanto que el artículo 36, fracción V, establece como obligación del ciudadano de la República, la de desempeñar los cargos concejiles del Municipio donde resida.

El artículo 73 confiere al Congreso de la Unión la facultad para expedir leyes en materia educativa (fracción XXV), en congruencia con el artículo 3º; las que establezcan la concurrencia de los tres niveles de gobierno en materia de asentamientos humanos (fracción XXIX-C), protección al ambiente, y de preservación y restauración del equilibrio ecológico (fracción XXIX-G).

Asimismo, el artículo 108 dispone que las Constituciones de los Estados precisarán el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y Municipios.

En el artículo 117 se establece la prohibición a los Estados y Municipios para contraer obligaciones o empréstitos, salvo que se destinen a inversiones públicas productivas, de acuerdo con las bases que expidan las legislaturas locales.

Las fracciones XII, XXV y XXVI del apartado A del artículo 123, respectivamente, disponen que cuando la población de los centros de trabajo exceda de doscientos habitantes deberá reservarse un espacio de terreno para la instalación de edificios destinados a los servicios municipales; que el servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo por cualquiera otra institución oficial o particular; y que todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el cónsul de la nación a donde el trabajador tenga que ir.

Finalmente, por lo que se refiere al culto público e iglesias y agrupaciones religiosas, el artículo 130 señala que las autoridades federales, estatales y municipales, tendrán las facultades y responsabilidades que determine la ley.

No obstante la expansión constitucional, por así decirlo, de las facultades operativas de los municipios, es un hecho que tanto la Federación como las legislaturas de las entidades federativas mantienen un estricto control sobre los ayuntamientos, y que por lo general éstos no son quienes poseen las facultades decisorias de las materias que consagra nuestra Ley Suprema. En este sentido concluiremos señalando como ejemplo el siguiente criterio expuesto por el maestro Ignacio Burgoa⁶⁹:

"La autonomía política municipal se encuentra amenazada por la facultad que tienen dichas legislaturas para suspender y declarar desaparecidos los ayuntamientos y para revocar el mandato de sus miembros...Por ello, la propia facultad debe suprimirse si se

⁶⁹ Burgoa, Ignacio, op. cit., p. 906.

pretende asegurar y fomentar la expresada autonomía para hacer posible la consecución de los objetivos que inspiraron las reformas de 1983 al artículo 115 de la Constitución."

B. LAS LEYES FEDERALES.

Como se anotó anteriormente, son varias las disposiciones constitucionales que versan de una u otra forma sobre el municipio. Por esta razón el régimen jurídico federal de esta figura se extiende de forma muy diversa hacia la legislación secundaria, cuando desarrolla los principios establecidos en nuestra Ley Fundamental.

Aunque no se cuenta con una ley reglamentaria del artículo 115 constitucional, existe una vasta legislación federal que interviene en la vida municipal, unas veces más directamente que otras. La responsabilidad de la Federación al participar en diversas materias, requiere de un estrecho vínculo con las entidades federativas y los municipios, pues es en éstos últimos donde se desarrolla la mayor parte de la actividad nacional.

En este sentido, la legislación federal ha ido evolucionando generalmente de conformidad con las atribuciones que la Constitución otorga a cada uno de los niveles de gobierno, y en función de ello es como se ha generado el grado y la forma de responsabilidad de los municipios, independientemente de las condiciones de éstos.

A continuación observaremos algunos ejemplos de la forma como varias leyes federales regulan la participación municipal en determinadas materias, insistiendo en que los siguientes comentarios son a manera enunciativa, no limitativa.

Ley General de Asentamientos Humanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993. El objeto principal de esta ley, en lo referente a nuestro estudio, es el de establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional. Cabe señalar que dicha

conurrencia se encuentra prevista en la Constitución General de la República, tal y como se indicó con anterioridad.

Este ordenamiento puntualiza las atribuciones de los municipios en las materias que regula, de la siguiente manera:

"ARTICULO 9º.- Corresponden a los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

I. Formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, de conformidad con la legislación local;

II. Regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centros de población;

III. Administrar la zonificación prevista en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de estos deriven;

IV. Promover y realizar acciones e inversiones para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

V. Proponer la fundación de centros de población;

VI. Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, en los términos de esta Ley y de la legislación local;

VII. Celebrar con la Federación, la entidad federativa respectiva, con otros municipios o con los particulares, convenios y acuerdos de coordinación y concertación que apoyen los objetivos y prioridades previstos en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven;

- VIII. Prestar los servicios públicos municipales, atendiendo a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la legislación local;
- IX. Coordinarse y asociarse con la respectiva entidad federativa y con otros municipios o con los particulares, para la prestación de servicios públicos municipales, de acuerdo con lo previsto en la legislación local;
- X. Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios, de conformidad con las disposiciones jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios;
- XI. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los planes o programas de desarrollo urbano y las reservas, usos y destinos de áreas y predios;
- XII. Participar en la creación y administración de reservas territoriales para el desarrollo urbano, la vivienda y la preservación ecológica, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;
- XIII. Imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios en los términos de la legislación local;
- XIV. Informar y difundir permanentemente sobre la aplicación de los planes o programas de desarrollo urbano, y
- XV. Las demás que les señale esta Ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales.

Los municipios ejercerán sus atribuciones en materia de desarrollo urbano a través de los cabildos de los ayuntamientos o con el control y evaluación de éstos.⁷⁰

Es importante señalar que en concordancia con las atribuciones de los municipios en materia de planeación y desarrollo urbano y asentamientos humanos, el artículo 66 de la Ley Agraria, publicada el 26 de febrero de 1992, regula la intervención municipal en la localización, deslinde y fraccionamiento de la zona de urbanización y su reserva de crecimiento.

En nuestra opinión la Ley General de Asentamientos Humanos es un buen ejemplo de respeto a la autonomía municipal pues permite, con sus reservas, la participación de los ayuntamientos en la planeación y conducción de las políticas de ordenamiento urbano, claro que debemos reconocer que esta materia se presta para ello y que al hacerlo se le facilita el trabajo a las autoridades federales.

Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público. Publicada el 15 de julio de 1992. El artículo 25 de esta Ley dispone que tanto las autoridades estatales como municipales serán auxiliares de la Federación en los términos que la misma prevé, en virtud de que a ésta le corresponde aplicarla. Efectivamente, de la revisión al texto de la Ley se observa que las autoridades municipales únicamente cuentan con una función auxiliar. Sin embargo, el artículo 27 considera la posibilidad de que la Secretaría de Gobernación establezca convenios de colaboración o coordinación en esta materia con las autoridades estatales.

Ley General de Educación. Fue publicada el 13 de julio de 1993 en el Diario Oficial de la Federación, y establece para los municipios, entre otras, las siguientes responsabilidades:

"Art. 11.- La aplicación y la vigilancia de esta Ley corresponden a las autoridades educativas de la Federación, de las entidades

⁷⁰ Ley General de Asentamientos Humanos, Diario Oficial de la Federación, 21 de julio de 1993, p.47.

federativas y de los municipios, en los términos que la propia Ley establece.

.....

Artículo 15.- El ayuntamiento de cada municipio podrá, sin perjuicio de la concurrencia de las autoridades educativas federal y locales, promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad. También podrá realizar actividades de las enumeradas en las fracciones V a VIII del artículo 14.

El gobierno de cada entidad federativa promoverá la participación directa del ayuntamiento para dar mantenimiento y proveer de equipo básico a las escuelas públicas estatales y municipales.

El gobierno de cada entidad federativa y los ayuntamientos podrán celebrar convenios para coordinar o unificar sus actividades educativas y cumplir de mejor manera las responsabilidades a su cargo."

Las actividades enumeradas en las fracciones V a VIII del artículo 14 de esta Ley se refieren a:

1. Editar libros y producir materiales didácticos con excepción de los libros de texto gratuitos, cuya elaboración y actualización corresponde de manera exclusiva a la Federación.
2. Prestar servicios bibliotecarios a través de bibliotecas públicas, a fin de apoyar al sistema educativo nacional, a la innovación educativa y a la investigación científica, tecnológica y humanística.
3. Promover permanentemente la investigación que sirva como base a la innovación educativa.
4. Impulsar el desarrollo de la enseñanza tecnológica y de la investigación científica y tecnológica.

Por su parte, el artículo 48 señala que las autoridades educativas locales (ejecutivos de las entidades federativas) pueden someter a consideración y, en su caso, autorización de la Secretaría de Educación Pública la emisión, además de los planes y programas de carácter nacional, de contenidos regionales que permitan a los educandos adquirir un mejor conocimiento de la historia, la geografía, las costumbres, tradiciones y demás aspectos propios de la entidad y municipios respectivos.

Asimismo, el artículo 70 establece la operación en cada municipio de un consejo municipal de participación social en la educación, integrado por las autoridades municipales, padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros distinguidos y directivos de escuelas, representantes de la organización sindical de los maestros, así como representantes de organizaciones sociales y demás interesados en el mejoramiento de la educación.

De lo anterior se desprende un considerable grado de responsabilidad municipal en materia de educación pública, debido a los programas de descentralización educativa que se han puesto en marcha desde hace algunos años, sin embargo no estimamos que la materia educativa se preste a una mayor descentralización por lo que se refiere a la planeación y conducción de la misma, excepto lo relativo a los recursos financieros que deben ser utilizados, pues en ello intervienen todavía bastante la Federación y las entidades federativas.

Ley General de Salud. Publicado el 7 de febrero de 1984, este ordenamiento señala en sus artículos 9º y 393, que el grado y la forma de participación de las autoridades municipales en materia de salud pública, será de conformidad con lo estipulado en los convenios que los municipios celebren con los gobiernos de sus respectivas entidades federativas, así como por lo dispuesto en los ordenamientos locales.

La breve exposición de estas leyes nos puede servir como referencia de que en la mayoría de los casos no existen facultades decisorias conferidas a los municipios, pero también podemos anotar que no en todos los casos los ayuntamientos deben tener dichas facultades. La participación de los municipios en las materias de competencia federal debe ser limitada precisamente para salvaguardar el orden y la seguridad nacionales, pero existen algunos municipios que pueden y deben

estar responsabilizados de tareas que permitan a la Federación y a las entidades federativas encargarse de los que requieran mayor atención.

C. EL MUNICIPIO EN LAS CONSTITUCIONES LOCALES.

Las constituciones de los estados regulan a esta figura de una manera general, atendiendo a los principios fundamentales contenidos en la Constitución General de la República, principalmente en el artículo 115, así como en sus ordenamientos reglamentarios.

Sin embargo, algunos estados introducen en sus códigos políticos innovaciones derivadas de circunstancias muy especiales. Tal es el caso de entidades federativas que cuentan con diversidad de etnias, como Oaxaca y Chiapas, que debido a sus costumbres y tradiciones no pueden adaptarse al régimen municipal de la manera simple y llana que establece nuestra Ley Fundamental. Aquí nos encontramos ante una distinción sustentada en rasgos sociológicos cuyo objeto es el de armonizar la convivencia y el desarrollo entre comunidades que no coinciden en sus características.

Otra circunstancia especial que han llegado a atender las constituciones locales es el de la conurbación de algunos de sus municipios, respecto de lo cual, si bien la concurrencia de las autoridades sobre la materia se encuentra regulada en la Ley General de Asentamientos Humanos, expuesta anteriormente, representa una situación de gran importancia para las entidades federativas, ya que en todos los casos las conurbaciones concentran la mayor parte de la actividad de éstas.

Por lo demás, las constituciones locales no presentan variaciones considerables, y así es como el régimen específico de los municipios se encuentra contemplado, para cada caso en particular, en la legislación orgánica municipal de las propias entidades federativas, que comentaremos a continuación.

D. LA LEY ORGANICA MUNICIPAL.

La esfera de competencia de estos ordenamientos está comprendida básicamente dentro del marco jurídico federal, compuesto por las disposiciones constitucionales y sus leyes reglamentarias, así como por las constituciones locales que, como indicamos en el punto anterior, no crean elementos ni figuras de gran consideración para el desarrollo del régimen municipal. No obstante, en estos ordenamientos sí se encuentran diferencias en la forma en que unos y otros estados regulan algunas materias de sus municipios, en la medida que se los permite el marco jurídico federal.

Las diferencias se fincan esencialmente en la forma de operación de los municipios y en algunos aspectos de su organización, como son la integración de las comisiones de los ayuntamientos y la periodicidad de sus sesiones; el procedimiento para revocar y suspender el mandato de sus miembros o suspender y desaparecer a los ayuntamientos; la calidad de sus comunidades, atendiendo sus características y confiriéndoles una denominación para efectos municipales; las funciones de los presidentes municipales, regidores y síndicos, cuando contemplan esta figura, así como las facultades y obligaciones de los ayuntamientos, principalmente en el rubro de:

1. Gobierno y régimen interior.
2. Obras, servicios públicos y desarrollo urbano.
3. Hacienda Pública Municipal.

Cabe destacar que las diferencias que se encuentran entre la legislación orgánica municipal de un estado y otro, se debe a que las entidades federativas cuentan con un mejor conocimiento de la cultura política de los habitantes de sus municipios, lo que puede indicarnos que si el ámbito jurídico federal lo permitiera, muy probablemente los estados y municipios hicieran uso de esa flexibilidad para regular sus asuntos de acuerdo con sus propias necesidades y expectativas.

E. REGLAMENTOS MUNICIPALES.

La facultad reglamentaria de los municipios surgió como consecuencia de la reforma de 1983 al artículo 115 Constitucional. En este aspecto fue adicionada la fracción II de dicho artículo para establecer que los ayuntamientos tendrían la facultad de expedir reglamentos, bandos de policía y buen gobierno, así como otras disposiciones administrativas de carácter general dentro de sus respectivas jurisdicciones, de acuerdo con las bases normativas que para el efecto deberían establecer las legislaturas de los estados.

Las referidas bases normativas han suscitado diversas posiciones doctrinarias respecto de su continente. Al quedar establecido únicamente el requisito de establecerlas, las legislaturas de los estados han adoptado diversos tipos de ordenamientos para expedirlas. En este caso coincidimos con la opinión de algunos conocedores del tema, en el sentido de que el lugar idóneo para establecer dichas bases orgánicas es dentro de las respectivas leyes orgánicas municipales.⁷¹

Con la intención de no debatir acerca de la naturaleza de los reglamentos municipales, procederemos a señalar la clasificación de éstos según estudios que se realizaron para la reforma municipal emprendida en 1983.⁷²

1. Reglamentos que establecen y regulan la integración y funcionamiento interior del ayuntamiento.
2. Reglamentos que establecen y regulan la organización administrativa del municipio.
3. Reglamentos que establecen y regulan la organización y funcionamiento de los servicios públicos municipales, como puede ser los de limpieza y seguridad pública.

⁷¹ Gobierno y Administración Municipal en México. Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal. 1993, p.183.

⁷² Manual de Administración Municipal. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1981, pp.16-27.

4. Reglamentos que regulan las actividades de los particulares que afecten el desarrollo normal de la vida comunitaria, como son los rastros, tintorerías, espectáculos, etc.

En general, los municipios reglamentan el uso y operación, en lo que por disposición legal no corresponda a otras autoridades, aquellos servicios que se encuentran descritos en la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CAPITULO IV

**CONSIDERACIONES SOBRE LA SITUACION ACTUAL
DEL MUNICIPIO MEXICANO**

CAPITULO IV

CONSIDERACIONES SOBRE LA SITUACION ACTUAL DEL MUNICIPIO MEXICANO

A. LA FIGURA MUNICIPAL EN OTROS PAISES.

A efecto de tener una idea más amplia sobre el régimen municipal, a continuación describiremos a grandes rasgos la manera en que otros países regulan a esta figura o las que, en su caso, se asemejen a ella. Con tres ejemplos podremos ver que algunos países han adoptado diversos tipos de organización municipal, e incluso, que existen otras formas de organización comunal.

1. Alemania. Es un país que adopta al municipio como la base primaria de su organización comunal. De acuerdo con estadísticas que se remontan hacia los años 70, la República Federal Alemana contabilizaba un poco más de 24,500 municipios ⁷³, cifra impresionante si se compara con los 2,395 que tiene nuestro País dentro de una extensión territorial más amplia.

Los principios básicos del régimen municipal de Alemania se encuentran señalados en su ley fundamental, que establece a la autonomía administrativa como característica total. La legislación germana confiere un grado mayor de flexibilidad para que los estados elijan diversos aspectos de importancia sobre sus municipios. Incluso los tratadistas no sólo aceptan para su estudio al derecho

⁷³ Aunque pudiera resultar obvio, cabe la reflexión de que este número de municipios se refiere a la República Federal Alemana antes de la reciente unificación. Derecho Municipal Alemán. Otto Gönnerwein, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, p.4.

municipal ⁷⁴, sino que algunos aspectos de éste lo distribuyen en otras disciplinas. Sobre el particular Gönnerwein señala lo siguiente:

"Como toda agrupación humana, el municipio debe estar organizado. Es necesario determinar cómo se forma su voluntad, cómo se constituye el órgano encargado de formar esa voluntad, como se cumple la voluntad formada, quién ha de ejecutarla, quién representa al municipio frente a terceros, etc. A los principios jurídicos que regulan todas estas cuestiones se les denomina, muy frecuentemente, Derecho constitucional municipal."⁷⁵

El mismo tratadista, coincidiendo con lo expuesto por su colega G. von Bayer, explica la envergadura de lo que para él debe considerarse por esa "autonomía administrativa", en relación con el derecho constitucional interno aludido.

"...un desarrollo lógico de la teoría de la autonomía administrativa debiera conducir a la conclusión de que es el Municipio mismo quien debería darse su propia constitución interna. Con las palabras autonomía municipal se alude, dentro de esa idea creciente de la *autonomía administrativa*, a la capacidad del municipio para organizarse a sí mismo."⁷⁶

Esta autonomía administrativa municipal y otros aspectos son regulados, como indicamos, por la ley fundamental de esta nación. Entre los más relevantes podemos comentar el hecho de que los estados que conforman la federación

⁷⁴ Para Otto Gönnerwein los preceptos jurídicos cuyo objeto es la formación y disolución de Municipios, su constitución interna, la designación de sus órganos, sus decisiones, sus relaciones con el Estado, los derechos y deberes de sus miembros, el alcance y las formas del ejercicio del poder público y otras actividades, forman el contenido del derecho municipal. *Idem.* p.11.

⁷⁵ *Idem.* p.315.

⁷⁶ *Ibidem.*

germana tienen la libertad de establecer en su legislación regímenes distintos para los municipios de su circunscripción, dependiendo de sus características territoriales, sociológicas y económicas. También pueden legislar respecto de la forma como serán electas sus autoridades, siempre bajo el sistema de elección popular directa, y de los órganos para su administración. Esta flexibilidad se encuentra sanamente limitada en la rama hacendaria, pues hace varias décadas fue unificada por los ordenamientos federales.

Otra institución de derecho público interesante que existe en el régimen municipal alemán es la agrupación de municipios. Estas agrupaciones se establecen bajo el principio de subsidiaridad, que no es otra cosa que el auxilio que pueden prestarse entre sí los municipios asociados con el objeto de proteger el desarrollo regional. También las constituciones locales establecen su actuación, y en muchos casos les son delegadas algunas tareas estatales.

Asimismo, cabe destacar que la forma en que las autoridades de los estados intervienen y vigilan el desempeño municipal es mediante una figura denominada "inspección estatal", que principalmente se refiere a la supervisión que las autoridades de los estados federados realizan sobre las actividades administrativas que, perteneciendo a ellos, les han sido conferidas a los municipios.

2. España. Ya comentamos en el segundo capítulo de este trabajo la importancia histórica de España en la concepción del municipio. Efectivamente, en la actualidad este país considera al municipio como la entidad local básica de la organización territorial del Estado.

La Constitución Española sienta las bases principales de la organización municipal, incluyendo como en el caso de México, los servicios que pueden ser

prestados por los municipios. Además de la Constitución, existe la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, cuyas disposiciones reglamentan todos los aspectos de importancia para la organización y funcionamiento de estos entes públicos.

La legislación permite que el gobierno y administración municipales puedan ejercerse de dos formas, dependiendo del número de habitantes de cada municipio. La más común de estas modalidades es el Ayuntamiento integrado por concejales electos directamente, quienes nombran al alcalde. Asimismo los municipios pueden ser administrados por un "concejo abierto" cuando la población del municipio sea inferior a los cien habitantes; sin embargo, los municipios cuya población sea superior pueden voluntariamente adoptar este sistema siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

- a) La mayoría de los pobladores así lo elijan;
- b) Sea aprobado por la mayoría de las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento, y
- c) Sea aprobado por la comunidad autónoma dentro de cuya circunscripción se encuentra el municipio.

En el concejo abierto el gobierno y administración están a cargo de un alcalde electo directamente, así como de una asamblea vecinal formada por los electores, y para su funcionamiento se deben considerar los usos, costumbres y tradiciones locales.

Las comunidades autónomas referidas no son, como en el caso de Alemania, agrupaciones municipales que funcionen bajo el principio de subsidiaridad, pero

sí tienen como fuente de su creación el objeto de respetar y fortalecer a las regiones.

"La constitución española de 1978 reconoce el derecho de acceder a la autonomía a aquellas provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, a los territorios insulares y a las provincias con entidad regional histórica... Se ha operado así en España un importante proceso de descentralización política en el que se ha tratado de hacer posible la variedad de las regiones con indisoluble unidad en la nación española."⁷⁷

De esta forma observamos que en este país también existen opciones para gobernar y administrar sus municipios y, no obstante que sean únicamente dos, esas opciones, los habitantes de los municipios tienen la oportunidad de elegirlos.

3. Estados Unidos de América. En esta nación no existe la figura del municipio como la entendemos en nuestro País y en España, pero su organización política y administrativa también parte de las agrupaciones más pequeñas, reconociéndoles derechos y confiriéndoles responsabilidades. Aunque no sean términos equivalentes, algunos autores consideran que el término "city" se emplea habitualmente como sinónimo de municipalidad, principalmente en su aspecto sociológico.⁷⁸

La enorme cantidad de conglomeraciones humanas existentes en los Estados Unidos ha orillado a practicar a través del tiempo diversos sistemas de administración y gobierno, establecidos generalmente por las autoridades de cada

⁷⁷ Diccionario Jurídico Espasa, Madrid, 1993, p.201.

⁷⁸ Enciclopedia Jurídica Orbea, t.XIX, p.962 y sigs.

estado. A finales del siglo pasado las grandes ciudades norteamericanas adoptaron el llamado sistema tripartito, de origen europeo, que consiste en la elección directa de una asamblea que desempeñaba las facultades normativas y que elegía a otro órgano colegiado menor, encargado de los asuntos administrativos, así como de un órgano unipersonal también electo popularmente, que representa al municipio y ejerce las funciones ejecutivas que le encargan los otros dos órganos presidiendo las sesiones de éstos. Este sistema cuenta con una modalidad en la que no se presenta el órgano administrador, sino que sus funciones son realizadas por el alcalde, y el órgano colegiado de elección directa realiza las tareas normativas y de fiscalización.

Otro sistema adoptado es el llamado de Comisión, en el cual se elige popularmente a 5 ó 9 integrantes, según la población de la localidad, y no se forma con una estructura similar a la de separación de poderes. Asimismo, existe también una forma de administración municipal que se asemeja al de una sociedad anónima; en ella se elige popularmente (accionistas) a una comisión (consejo de administración) y éste a su vez designa a un especialista en asuntos municipales (director) que ejecuta las decisiones de la comisión.

En fin, existe una amalgama de figuras que administran y gobiernan las municipalidades en Estados Unidos; aquéllas en las que el pueblo debe aceptar, ratificar o proponer, incluso, a los funcionarios municipales, así como solicitar algún referéndum para su remoción. Lo más importante es que estamos ante otro ejemplo de que en una misma nación es permisible la diversidad de sistemas de administración y gobierno municipal.

B. TIPOLOGIA MUNICIPAL Y ESTRUCTURAL FUNCIONALISMO.

En este apartado expondremos algunos datos generales de interés sobre los municipios mexicanos, que como señalamos anteriormente, en la actualidad

suman 2,395. Sin embargo, las cifras sobre las que trabajaremos son relativas a 2,392 municipios, en virtud de que las fuentes consultadas⁷⁹ no han incorporado a los tres últimos municipios que han sido creados en los estados de México, Tlaxcala y Baja California. Previamente comentaremos algunas posturas doctrinales sobre la clasificación de los municipios, denominada "tipología municipal".

"El contar con el establecimiento de una tipología municipal es una condición imprescindible para la planeación de los recursos humanos, materiales y financieros, ya que no puede darse el mismo tratamiento a municipios como Guadalajara, Monterrey o Naucalpan que a los municipios de Oaxaca u otros inclusive del mismo estado que los anteriores."⁸⁰

En nuestra opinión, coincidimos en que debe otorgarse gran importancia a la tipología municipal, así como que efectivamente no puede darse el mismo tratamiento a todos los municipios no sólo en cuanto a los recursos referidos, sino también en la forma en que deben ser gobernados y administrados.

En su obra Finanzas y Empresas Públicas Municipales, José A. Villalobos, premio nacional de estudios municipales en 1986⁸¹, expone diversas clasificaciones de los municipios como son, en primer término, la elaborada por la ex-coordinadora de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, quien los clasificó en metropolitanos, urbanos, semiurbanos y rurales.

Asimismo señala, existe otra clasificación que consiste en dividir a los municipios para su estudio en rurales, rurales-urbanos y urbanos, subdividiendo al tipo rural

⁷⁹ Los datos consultados en el Centro Nacional de Desarrollo Municipal se hicieron con base en el censo de 1990, actualizados a 1993.

⁸⁰ Villalobos, José A. Finanzas y Empresas Públicas Municipales, Centro Nacional de Estudios Municipales, p. 52.

⁸¹ Idem. pp. 52-57.

en aldeanos tribales, aldeanos modernos, aldeanos tradicionales, rancheros o campesinos tradicionales y campesinos modernos; el tipo rural-urbano en poblano-tradicionales y citado-modernos. Sólo de esta subdivisión se desprende que existen nueve categorías.

Recomendando que la tipología municipal no debe ser rígida, sino que se debe adecuar a las necesidades de los propios municipios, este autor clasifica a los municipios en metropolitanos, urbanos, semiurbanos y rurales. Esta clasificación es la más cercana a la tipología municipal practicada por las autoridades de la materia que los divide de la siguiente manera:

1. Rurales menores. Estos municipios se caracterizan por carecer de los servicios e infraestructura básica, como son el alumbrado público, agua potable y alcantarillado, pavimentación y banquetas, entre otros, y su acceso a las vías generales de comunicación es prácticamente nula. Además cuentan con una extensión territorial muy pequeña.
2. Rurales. Sus características son casi idénticas a los municipios rurales menores, diferenciándose en que se asientan en una extensión territorial mayor, así como que su precaria actividad económica es un poco menos desventurada. La actividad económica de estos municipios se centra en el sector primario como es la agricultura, la pesca y la ganadería.
3. Semiurbanos. Representan el mayor número de municipios en nuestro país pero no acumulan el mayor número de habitantes; en ellos las actividades económicas primarias se conjugan con la pequeña industria, las artesanías y el pequeño comercio. Cuentan con los servicios básicos aunque de una manera limitada y deficiente.

4. Urbanos. Estos municipios demandan el crecimiento de los servicios públicos y sus actividades productivas son generalmente la pequeña y mediana industria, el comercio y la prestación de servicios; en algunos de ellos ya se concentran importantes actividades industriales y comerciales. Generalmente cuentan con una o más poblaciones de relativa importancia que se encuentran dentro de su circunscripción territorial.

5. Grandes ciudades. Estos son aquellos municipios en los que su eje central económica y políticamente está compuesto por municipios urbanos de mayores dimensiones en todas las ramas y su actividad gira alrededor de grandes ciudades, en las cuales se genera una actividad económica determinante y mantienen una red de servicios públicos e infraestructura avanzadas.

6. Metropolitanos. La característica principal de estos municipios es que se encuentran en las zonas geográficas de mayor concentración económica y demográfica del país, así como el grado de desarrollo económico que han alcanzado. Sin necesidad de mayor explicación podemos entender cuáles son estos municipios si indicamos como ejemplos a los de Guadalajara, Monterrey, Naucalpan y Tijuana. Para ilustrarnos mejor acerca de la tipología municipal de nuestro país, hemos elaborado el siguiente cuadro.

Tipo de Municipio	Número de municipios	Porcentaje	Población	Porcentaje
Rurales menores	168	7.02	761,948	.93
Rurales	337	14.08	3,133,918	3.85
Semiurbanos	1,147	47.95	17,250,604	21.21
Urbanos	673	28.13	28,665,487	35.24
Grandes ciudades	49	2.04	18,472,759	22.71
Metropolitanos	18	.75	13,037,646	16.03
Totales	2,392		81,322,362	

Haciendo una clasificación municipal bipartita, de los más de ochenta millones de mexicanos que radican en los diversos municipios, el 74% vive en municipios clasificados como urbanos, mientras que el 26% restante lo hace en 1,652 municipios rurales, o sea, el 69% del total de los municipios. De igual forma, una clasificación de los municipios en nueve tipos de actividades nos señala que 1,431 son esencialmente agrícolas, y por el lado contrario, 51 tienen como actividad preponderante a la minería, pasando por aquellos de carácter turístico, fronterizo, manufacturero e industrial.

Todas estas clasificaciones de tipología municipal nos muestran la ausencia de proporcionalidad entre el número de municipios con relación al de sus habitantes y sus actividades; pero la opinión que intentamos dar por medio de este trabajo no es cuestionar la distribución de la población entre el número de municipios que existe en México, sino el hecho de que todos los municipios, sean agrícolas o industriales, metropolitanos o rurales, están sujetos a un mismo régimen político y administrativo.

La reforma municipal de 1983 dio inicio a un nuevo esquema de relaciones entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, que alcanzó, por su puesto, a las estructuras de la Administración Pública Federal. Por tal motivo el Ejecutivo Federal, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de mayo de 1984, creó el Centro Nacional de Estudios Municipales como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, que más adelante fue modificado por el diverso que creó el Centro Nacional de Desarrollo Municipal⁸². Este cambio obedeció a que en un principio el órgano desconcentrado tuvo la responsabilidad de coordinar la transición de la reforma municipal, por lo que posteriormente existió la necesidad de modificar su objeto, asignándole funciones de carácter permanente que persiguieran el desarrollo integral de los municipios, así como la realización de programas específicos no

⁸² Diario Oficial de la Federación, 2 de noviembre de 1989.

sólo para el análisis de los problemas municipales sino para la resolución de los mismos.

El artículo 1º de este último decreto establece que "el Centro Nacional de Desarrollo Municipal, es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, y tiene como objetivo la realización de programas y acciones para el desarrollo integral del municipio en el marco de la modernización política que propicie el avance de la democracia, mediante la concertación y la participación de la sociedad".

Las atribuciones del Centro Nacional de Desarrollo Municipal se encuentran previstas en el artículo 2º del decreto de su creación, mismas que a continuación se transcriben:

"Art. 2º.- El Centro Nacional de Desarrollo Municipal, tendrá las siguientes atribuciones:

- I.- Coordinar, promover y realizar proyectos de investigación, estudios y análisis de la organización municipal;

- II.- Promover la elaboración de un programa que contenga políticas y acciones tendientes al desarrollo municipal, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los gobiernos estatales y municipales y con los sectores social y privado involucrados en la materia y que contribuyan a dicho desarrollo en los ámbitos político y social;

III.- Colaborar con los gobiernos estatales y municipales y las organizaciones sociales y privadas en la elaboración y promoción de programas estatales de desarrollo municipal;

IV.- Proponer la integración de las comisiones ejecutivas con la participación de los sectores social y privado involucrados, para colaborar en la ejecución de las acciones que se deriven de los programas de desarrollo municipal;

V.- Impulsar la creación de grupos de trabajo y de concertación que brinden apoyo y asesoría en las diversas tareas que propicien el desarrollo municipal;

VI.- Promover la realización de programas de desarrollo que prevean una mayor participación de la comunidad, a través de la concertación de acciones concretas con las distintas organizaciones sociales y privadas;

VII.- Apoyar los programas de colaboración intermunicipal para emprender acciones prioritarias de interés común, así como aquellas que den solución a problemas afines, a través de la concertación, integración e intercambio de recursos y actividades entre municipios;

VIII.- Proponer al Secretario de Gobernación las adecuaciones jurídicas y reglamentarias que permitan ordenar e impulsar las acciones del desarrollo municipal que estime procedentes;

IX.- Organizar reuniones nacionales y regionales de municipios para el intercambio de experiencias y analizar en ellas temas prioritarios y problemas comunes;

X.- Difundir por medio de publicaciones y actos académicos, por sí, o a través de convenios con instituciones docentes y organismos públicos, los resultados de los trabajos de investigación científica, estudio, análisis y recopilación de información, documentación e intercambio que se realice;

XI.- Establecer y administrar una librería especializada en materia municipal, así como destinar las áreas necesarias para la biblioteca, el centro de documentación y de consulta en que se reúna el acervo documental y bibliográfico sobre la materia;

XII.- Integrar un centro de informática municipal que contenga un banco de datos sobre los distintos aspectos de la vida municipal, que sirva de base para la realización de estudios específicos, análisis comparativos, estudios de evolución y prospectiva y casos prácticos; para cuyo efecto, se preverá la adecuada coordinación del Centro con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática;

XIII.- Apoyar e impulsar la creación, operación y desarrollo de los centros estatales que promuevan el desarrollo municipal;

XIV.- Asesorar, cuando así fuere requerido, al Secretario de Gobernación en su relación con los Gobiernos Estatales y las autoridades municipales; y

XV.- Las demás que otras disposiciones le confieran y las que señale el Secretario de Gobernación."

Los órganos de autoridad del Centro Nacional de Desarrollo Municipal son la Comisión Nacional de Desarrollo Municipal, presidida por el Secretario de Gobernación y representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Reforma Agraria y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, así como por representantes de los gobiernos estatales y municipales que deban intervenir; asimismo un Consejo Consultivo compuesto por representantes de diversos sectores de la sociedad, y por un Vocal Ejecutivo que además fungirá como Secretario Técnico de la Comisión.

En nuestra opinión cabe decir que de hecho este Centro cumple funciones eminentemente de matiz político, y pensamos que la forma de su operación difícilmente pueda contribuir al desarrollo integral de los municipios.

En otro orden de ideas, hemos considerado conveniente ubicar a la figura municipal en el contexto de la teoría sociológica dominante en la actualidad: "el estructural funcionalismo", cuyos exponentes más representativos son los sociólogos Roberto Merton y Talcot Parsson.⁵³

El estructural funcionalismo constituye el perfeccionamiento de anteriores teorías sociológicas, principalmente la teoría biológica de Heriberto Spencer, comúnmente conocida como "organicismo", la que empleando el método "durkheimiano" sirve de base para el estructuralismo moderno, y consecuentemente para el funcionalismo, pues es difícil concebir cualquier función fuera de estructuras.

⁵³ La fuente consultada sobre este tema son los apuntes de los cursos de sociología impartidos en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México por el Lic. Pablo Roberto Almazán.

En términos de esta teoría, lo social lo entendemos en razón de un status y un rol. El status es la posición que se guarda dentro de la estructura y el rol la función que se desempeña. La teoría parte de la premisa de dimensionar las estructuras y las funciones, por ejemplo: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) constituye una estructura, y su función es la de prestar los servicios de seguridad social a los trabajadores y sus familiares; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) también es una estructura y unas de sus funciones son relativas a la administración tributaria y al ejercicio presupuestal. Tanto el IMSS como la SHCP forman parte de una estructura superior: la Administración Pública Federal, que tiene sus propias funciones.

Específicamente, por lo que al tema de nuestro trabajo se refiere, el municipio forma una estructura dentro de la estructura política nacional, que debe desarrollar determinadas funciones. Es necesario el replanteamiento de la actual función municipal dentro de las estructuras del gobierno, mediante un serio análisis jurídico, pero preponderantemente atendiendo al objeto de la sociología política, ya que dentro de la fenomenología social sería absurdo pensar en una reforma legal sin considerar las causas que le dieran origen.

C. LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL.

Aspecto de gran importancia es el que se refiere a la situación y capacidad financiera de los municipios. Ya observamos que las bases generales que establecen los elementos para integrar la hacienda pública municipal se encuentran en el artículo 115 Constitucional, específicamente en su fracción IV, que señala:

***Artículo 115.-**

I a IH.-

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

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

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

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o

morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

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

....."

De la lectura de la fracción anterior podemos deducir que las fuentes principales que conforman la hacienda pública municipal dependen de las condiciones de su patrimonio inmobiliario, de su situación tributaria, así como de las participaciones federales que les correspondan.

En el ramo fiscal los municipios cuentan con ingresos derivados de los impuestos, derechos, contribuciones especiales de mejoras, productos y aprovechamientos. Cabe señalar que el impuesto municipal por excelencia es el predial.

Los derechos municipales son las retribuciones que una instancia gubernamental exige al contribuyente por la prestación de un servicio público, o cuando se ha provocado una actividad específica de la administración pública, como son los que provienen de los servicios públicos municipales fundamentales: agua potable y drenaje, alumbrado público, limpieza y aseo, mercados, panteones, rastros, expedición de licencias mercantiles, certificaciones y expedición de copias de documentos oficiales, constancias y legalizaciones, registro civil, licencias de construcción, etc.

Por contribuciones especiales de mejoras entendemos aquellas que deben ser cubiertas por los particulares como contribución a los gastos que ocasionó la realización de una obra o un servicio de interés general y que los benefició o beneficia en forma específica.

"... la contribución especial se utiliza para cubrir los servicio u obras de carácter general divisible y que benefician a toda la colectividad, pero que en forma específica favorecen a determinados individuos, por ejemplo: ampliación y pavimentación de calles y avenidas, mejoramiento del alumbrado público, parques y jardines, etc."⁶⁴

Estas contribuciones pueden estar establecidas en la ley, o bien, pueden captarse por medio de colaboración voluntaria de los particulares.

Las participaciones federales son recursos financieros que obtienen las entidades federativas y los municipios como resultado de compartir la recaudación de impuestos federales. En esta fuente de ingresos los municipios participan tanto del Fondo General de Participaciones como del Fondo de Fomento Municipal (siendo los más importantes), en los porcentajes y términos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal, así como en los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que al efecto suscriban las entidades federativas correspondientes con la Federación.

Con el objeto de tener un panorama relativo al sistema de ingresos municipales, se presenta a continuación un cuadro sinóptico elaborado por el Centro Nacional de Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación.⁶⁵

⁶⁴ Villalobos, José A. Finanzas y Empresas Públicas Municipales, Centro Nacional de Estudios Municipales, 1987, p. 79.

⁶⁵ Gobierno y Administración Municipal en México, p. 424.

FASES DEL PROCESO DE LA FUNCION INGRESO			CLASIFICACION DEL INGRESO	
	Estimación de la Recaudación por fuente de ingresos			-Contribuciones en materia inmobiliaria.
públicas	Formulación del presupuesto de Ingresos		Tributarias	-Contribuciones derivadas de la prestación de servicios municipales.
	Integración (ajuste ingreso-gasto)			-Contribuciones para obras por cooperación.
		De fuentes propias		-Otras contribuciones
Sistema de Ingresos	Aprobación	Interna (Iniciativa de ley) Legislativa (Decreto de ley de Ingresos)	No tributarias	-Bendimentos de los bienes del municipio. -Otras Ingresos.
			Participaciones	-De Ingresos federales. -De Ingresos estatales.
	Administración	Recaudación Fiscalización Cobranza Control Administrativo	Transferencias*	-Por aplicación de presupuesto federal. -Por aplicación de presupuesto estatal.
		De otras fuentes		

*Aunque este concepto no representa propiamente un ingreso en la hacienda municipal, se incluye por su peso significativo en el financiamiento en algunos programas de la administración pública municipal.

D. EL MUNICIPIO EN EL FEDERALISMO MEXICANO.

Antes de hablar del papel que juega el municipio en el federalismo mexicano, debemos hablar precisamente del federalismo mexicano, pues como vimos anteriormente el municipio es una figura jurídica y política de reciente creación que, consecuentemente, quedó incrustada en nuestro régimen federal.

El término "federación" proviene, etimológicamente, del latín "foederare" cuyo significado es unir, ligar o componer⁶⁶. En nuestra opinión el aspecto jurídico-político de federarse abarca tres etapas: gozar de independencia, determinación de unirse y el nacimiento de un ente nuevo. Bajo este esquema a continuación comentaremos, a grandes rasgos, el origen y nuestra apreciación sobre el federalismo en México.

El germen del federalismo mexicano como lo señala el propio maestro Burgoa, se encuentra en la Constitución de Cádiz, en 1812. Durante la dominación de la corona española la autoridad máxima en la Nueva España fue la del rey de España, ejercida a través del virrey, quien concentraba poderes y fueros para decidir a lo largo y ancho del territorio dominado; para la administración de éste, el poder central formó determinadas provincias delegando en representantes nombrados por él la ejecución y supervisión de las ordenanzas emanadas del rey y del virrey.

Caso contrario ocurrió en las colonias dominadas en América del Norte por Inglaterra, que contaban con una cierta identidad y autonomía administrativa reconocida por ésta. Cuando dichas colonias decidieron emanciparse y rompieron todos sus vínculos con la Gran Bretaña, quedaron como estados verdaderamente soberanos y libres que posteriormente decidieron, por voluntad propia y de manera natural, asociarse en una confederación que culminaría en erigirse como

⁶⁶ Ignacio Burgoa, op.cit., p.407.

un estado federal. Antes de esto y después de su independencia, los estados confederados tenían sus propios órganos de gobierno, por lo que dicha asociación consistía en que mediante una asamblea discutían y resolvían entre sí asuntos que les eran comunes a todos o algunos de ellos. A la confederación de estados se le conoce como el paso previo de una federación, y a las federaciones constituidas de la forma como lo hicieron los que hoy conocemos como Estados Unidos de América, los tratadistas la definen como "centrípeta", y es considerada como la mejor forma de establecer una federación.

La razón por la que se argumenta que el germen del federalismo en México es la Constitución de Cádiz, se fundamenta en que sus disposiciones confirieron una determinada autonomía en favor de las provincias, pues contaban con sus propias diputaciones provinciales que tenían algunas tareas de gobierno en su circunscripción.⁸⁷

El 31 de enero de 1824, después del malogrado Congreso Constituyente de 1822, y del tan infortunado como efímero imperio de Iturbide, fue levantada el Acta Constitutiva de la Federación, la cual, para el estudio que nos ocupa, establecía lo siguiente ⁸⁸:

"Art. 1º.- La nación mexicana se compone de las provincias comprendidas en el territorio del virreinato llamado antes de Nueva España, en el que decía capitanía general de Yucatán y en el de las comandancias generales de provincias internas de Oriente y de Occidente.

⁸⁷ Las atribuciones específicas de estas diputaciones provinciales se encuentran establecidas en el artículo 335 de la Constitución de Cádiz, consultada en la obra citada *Leyes Fundamentales de México*, de Felipe Tena Ramírez, p.98.

⁸⁸ Tena Ramírez, Felipe, *Idem.*, pp. 154-161.

Art. 5º.- La nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.

20.- El gobierno de cada estado se dividirá para su ejercicio en los tres poderes.

21.- El poder legislativo de cada Estado residirá en un Congreso compuesto del número de individuos, que determinarán sus Constituciones particulares, electos popularmente y amovibles en el tiempo y modo que ellas dispongan”.

Cabe destacar que los estados que conformaron a la nación mexicana, de conformidad con esta Acta, fueron aquellas provincias y entes a que se refiere el artículo 1º. De aquí se desprende que, a diferencia de lo ocurrido en los Estados Unidos de América, las provincias convertidas en estados federados no contaban con sus propios órganos de gobierno ni constituciones formados por sí mismos con antelación, sino que mediante este documento quedó conformado su régimen político. A esta forma de constituir una federación se le conoce como “centrífuga”.

El 4 de octubre de 1824 el Congreso General de la Nación decretó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos y conforme a las bases del Acta Constitutiva. En esta Constitución se estableció un “candado” que impediría la modificación de determinadas instituciones jurídicas por considerarse como los grandes logros de la Independencia Nacional:

“171.- Jamás se podrán reformar los artículos de esta constitución y de la acta constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de

gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la federación y de los Estados."⁸⁹

La forma de gobierno inamovible, establecida por el artículo 171, estaba consagrada en el artículo 4 de este Código Político y era precisamente la de una "república representativa popular federal". Esto condujo a que los centralistas, que comenzaron a tomar fuerza a raíz del desorden político de la época, estuvieran atados de manos para modificar el régimen a través de la Constitución de 24, lo que generó que en 1836 se expidiera una nueva constitución que suprimió la forma de gobierno federal y convirtió a los estados "libres y soberanos" en departamentos, limitando considerablemente su autonomía en todos los órdenes. En febrero de 1847 fue reinstalada la vigencia de la Constitución de 1824, aunque la injerencia del dictador Santa Anna no permitió que fuera aplicada en su concepción original.

La constitucionalidad del federalismo llegó, para no irse jamás, con la Constitución de 1857 y las reformas que se le hicieron en 1874 para reinstalar a la cámara de senadores, que para muchos significa un elemento de vital importancia en el federalismo, pues dicho órgano está integrado por representantes de los estados en el poder legislativo federal.

"Art. 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental."⁹⁰

⁸⁹ Idem., p. 193.

⁹⁰ Artículo 40 de la Constitución de 1857.

Este artículo, establecido en los mismos términos e incluso en el mismo numeral dentro de la Constitución de 1917, encuentra un serio cuestionamiento, tal y como lo señala el maestro Ignacio Burgoa⁹¹:

“. . . la incongruencia que afecta al artículo 40 constitucional consiste en que al mismo tiempo declara una verdad histórica y prescribe una ficción jurídico-política. La verdad histórica consiste en que el pueblo mexicano decidió adoptar la forma federal de Estado y la ficción estriba, contrariando esa verdad, en que los 'Estados libres y soberanos se unieron' para formar la federación."

Pensamos que el autor citado se refiere a que esta disposición ha venido arrastrándose desde la Constitución de 1824 y, en este sentido, coincidimos en que si no existían los estados como tales sino las diputaciones provinciales, no podía haber lugar a dicha unión, lo que contrariamente ocurrió con los Códigos Políticos de 57 y 17 bajo los cuales sí existían los estados, aunque de hecho sin ser soberanos y libres; pero efectivamente en las Constituciones de 24, 57 y 17, el pueblo estuvo representado formalmente para adoptar su forma de gobierno.

De conformidad con la doctrina, no existe la soberanía de los estados aquí referida, toda vez que para muchos la soberanía es única e indivisible, esto es, que no puede cederse en parte, lo que presupone que en la realidad los estados de la República no son, ni han sido jamás soberanos, sino que han gozado de cierta autonomía.

Actualmente otra disposición constitucional que atañe al federalismo es el artículo 124, cuando señala que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados. A esto se le ha denominado comúnmente como facultades concurrentes,

⁹¹ Burgoa, Ignacio, *op.cit.*, p.457.

aunque algunos estiman que no se trata de una concurrencia de facultades, sino de una competencia de las mismas. En un sentido inverso, en nuestra opinión dicha concurrencia es una manera práctica de delimitar las facultades de las entidades federativas que no se encuentran expresamente establecidas en la Constitución, ya que debido al aspecto centrífugo de conformación de nuestro Estado Federal, los estados de la Unión no cedieron a la Federación facultades que desarrollaban con anterioridad.

Creemos que unas de las características del sistema federal consisten en que los estados que lo conforman no pueden ser ni soberanos ni independientes; que deben estar representados en el Congreso General, así como que deben tener una participación directa en las reformas constitucionales. En nuestro País ocurre todo esto, por lo menos así está establecido en la Constitución, salvo lo referente a la soberanía; el problema que todos conocemos es que a pesar de que contamos con una legislación federalista su aplicación resulta diferente, pues al parecer el carácter centrífugo de nuestro régimen de gobierno no ha permitido que a través de la historia se haya modificado el propio centralismo que le dio vida.

El municipio y el federalismo mexicanos encuentran un común denominador en la manera inadecuada de su surgimiento. Por una parte el establecimiento del primer ayuntamiento obedeció más a razones políticas que dieran un soporte jurídico a la empresa de Cortés, que a la necesidad de organizar a una comunidad; y por su lado, acabamos de apuntar que el régimen federal no partió de la unión de estados libres y soberanos.

Consideramos que esta coincidencia en ambas figuras puede ser la principal causa histórica de que tanto municipio como federalismo en México, sean siempre motivos de incesantes cuestionamientos. Y no es para menos, pues un régimen

puramente federal es difícil concebirlo en una nación cuyas raíces se componen por dos culturas radicalmente centralistas y jerarquizadas políticamente.

En este sentido, sabemos que en 1983 fue el propio gobierno federal quien impulsó la reforma municipal, creando con ello novedosas relaciones entre los municipios, los estados y la Federación. Ahora, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND) se orienta al "nuevo federalismo", basado en "el reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respeto a los universos de competencia de cada uno de los órdenes gubernamentales, a fin de articular, armónica y eficazmente, la soberanía de los estados y la libertad de los municipios con las facultades constitucionales propias del Gobierno Federal."⁹²

Sobre este concepto de nuevo federalismo se ciñe una vez más el carácter centrífugo de las decisiones relativas a la autonomía de los estados y a la libertad municipal, aunque las consultas realizadas para la elaboración del PND en esta materia hayan sido en esta ocasión más amplias. El PND establece tres puntos de gran interés para nuestro trabajo:

"Con pleno reconocimiento a la soberanía de las entidades federativas y a la libertad municipal, el nuevo federalismo propone fortalecer la capacidad institucional y los recursos públicos en los órdenes de gobierno más cercanos a la vida cotidiana de las comunidades. Es allí donde surgen los problemas, se generan las demandas y deben aplicarse las soluciones."⁹³

No estamos de acuerdo en que se siga hablando de soberanía de los estados por las razones antes mencionadas, pero sí coincidimos en que efectivamente es en

⁹² Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995, p.59.

⁹³ *idem.*, p.60.

las comunidades donde deben aplicarse la mayoría posible de las soluciones a sus problemas.

Otro aspecto de importancia que señala el PND es que el nuevo federalismo implica reconocer la diversidad municipal del país ⁹⁴, ya que a nuestro parecer de dicho reconocimiento debe generarse el régimen municipal, no sólo mediante la elaboración de una tipología municipal que nos muestre la amalgama de municipios existentes en México, sino permitiendo que éstos accedan a la forma de gobierno y administración que más les acomode.

En consecuencia, vemos que el mismo PND hace referencia a lo exiguo del período constitucional de los ayuntamientos, que actualmente es de tres años, señalando que con frecuencia es insuficiente para cumplir los programas trazados ante la comunidad. Por esta razón, señala el PND, "El Ejecutivo Federal propone abrir el debate sobre la posible extensión del período constitucional de los ayuntamientos, analizando con serenidad y rigor las ventajas y desventajas de una medida en este sentido"⁹⁵. No debemos esperar, en este sentido, que una medida de carácter general pueda resolver por completo el problema de la falta de tiempo para cumplir con los compromisos de la administración municipal, toda vez que la envergadura de los programas, necesidades y solución de los problemas municipales varían dependiendo de la naturaleza de cada municipio.

E. AUTODETERMINACION DE GOBIERNO Y ADMINISTRACION MUNICIPALES.

De todo lo expuesto en estos cuatro capítulos podemos extraer los elementos que nos permiten tener una noción de la necesidad de reformat el régimen municipal

⁹⁴ Idem., p.61

⁹⁵ Idem., p.62.

en México. Hemos visto que la esencia del municipio, antes de ser una figura jurídica, es un fenómeno social con raíces muy añejas que están presentes desde las primeras formas de organización comunitaria del hombre.

Constantemente se habla de que el desarrollo municipal debe fundarse en el acceso de las sociedades que conforman nuestros municipios a una participación más directa en la toma de decisiones de sus respectivas comunidades; cada vez que se habla del municipio, insisto, se habla de que es la misma sociedad que lo conforma quien debe decidir sobre los asuntos que atañen a su organización. Los rasgos más característicos de esa organización son su gobierno y su administración, los cuales sabemos que están determinados por la Constitución General de la República.

En nuestro país existe un gran número de municipalidades con características sociales diversas; existen municipios sumamente poblados en los que se concentran polos de desarrollo económico muy importantes y su población cuenta con altos niveles educativos; hay otros que independientemente de su riqueza, cuentan con una cultura política muy participativa, en contraste con aquellos que muestran cierta apatía por estos asuntos. Por otra parte existen municipios con retrasos considerables respecto de la educación y la cultura de sus habitantes; esto es una realidad que no se puede ni se debe negar. No obstante todo esto, el régimen municipal constitucional es el mismo para todos los municipios.

Al tocar el tema del federalismo, también se habla de la autonomía a que tienen derecho las entidades federativas. Existen entidades federativas compuestas por 5 municipios y otras que rebasan los 200 llegando incluso, como el caso de Oaxaca, a los 570. Tan solo el estado de México cuenta con casi todos los tipos de municipios -conurbados, industriales, indígenas, metropolitanos, agrícolas, manufactureros-, que no obstante ello deben ser administrados y gobernados de la misma manera. Las legislaturas de todas las entidades federativas pueden

constituir nuevos municipios, sin embargo esos "libres y soberanos" estados, deben aplicar el mismo régimen político a sus municipios.

Comparemos al municipio, metafóricamente, con una familia tradicional mexicana. Dicha familia está compuesta por los dos padres y cinco hermanos. Sus siete integrantes habitan en la misma casa y los recursos económicos son limitados, y dentro de esa casa quien impone las reglas y tiene la máxima autoridad a la que todos deben sujetarse es el padre, seguido de la madre. Además de aquél, los dos hermanos mayores de edad trabajan y aportan dinero a la economía familiar; el tercero de los hijos es irresponsable, el cuarto tiene una enfermedad que lo mantiene impedido de sus facultades físicas y mentales, y el menor es un niño que va a la escuela primaria.

Aplicando el tradicional discurso de los padres en el sentido de que a todos los hijos se les quiere igual, sabemos que en virtud de la diferencia entre las características de unos y otros no son tratados del mismo modo; los mayores al demostrar cierta madurez y aportar recursos para el sostenimiento del hogar tienen algo de autoridad sobre los demás, participan de las decisiones domésticas y gozan de autonomía sobre sus asuntos, siempre y cuando por dicha causa no se alteren las reglas básicas ya establecidas. Sin embargo aún en este caso cabrían diferencias entre los mayores, suponiendo que uno de ellos sea mujer, pues no puede obrar con la misma libertad que el hombre (por aquello de las costumbres y apariencias). Por su parte el hijo irresponsable es orientado constantemente por sus padres y hermanos mayores para que aproveche sus capacidades y las oportunidades que se le brindan, y así en lugar de ser una carga coopere con la familia para atender a sus integrantes que más lo necesitan: el enfermo, que requiere de cuidados especiales, y el menor que se encuentra en desarrollo.

Así podemos ver al municipio, sólo que en la familia las actitudes retrógradas e intransigentes de los padres orillan primero a que se genere un caos familiar que en caso de continuar culmina en el abandono del hogar, extremos a los que no puede llegar un municipio, pero si puede generarse un estancamiento en el desarrollo municipal.

En nuestro país, como en la familia que imaginamos, existen municipios cuyas características les deben permitir el goce de mayor libertad para autodeterminarse, otros que requieren más atención debido a sus carencias naturales, otros que han sido mal conducidos y necesitan una reorientación para que se superen, y otros a los que debe impulsárseles en su crecimiento. Por ello no deben ser tratados de la misma manera, los problemas de cada uno de ellos, debido a su naturaleza, no pueden ser resueltos en el mismo término ni en la misma forma, no deben estar sobregulados y no debe sobrelimitarse a las entidades federativas para que establezcan la forma de gobierno y administración que más les acomode en virtud de sus características sociales y físicas.

La propuesta de este trabajo consiste en que sea reformado nuestro régimen municipal para que las entidades federativas y la población de los municipios tengan alternativas en los sistemas de gobierno y administración municipales. Si se habla del municipio libre, hay que darle la libertad que requieren para autodeterminarse; si se habla de la autonomía de los estados, hay que permitir que dicha autonomía sea ejercida; si se habla de descentralización política, ¿qué habría de malo en que entidades federativas o municipios elijan su propia forma de gobierno y administración?, ¿acaso podemos asegurar que el ayuntamiento es la única y mejor forma de gobernar un municipio cuando no se han puesto en práctica otras alternativas?. El municipio no perdería su esencia si se administra de otras formas distintas al ayuntamiento, siempre que en tal decisión participe el elemento más importante que lo conforma: su sociedad.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

PRIMERA. El municipio es una figura jurídica utilizada para regular una realidad sociológica: una comunidad de seres humanos unida originalmente por vínculos vecinales y domiciliarios, que se encuentra sujeta a la autoridad de un ente público superior y a quien se le confiere en mayor o menor medida la administración de sus intereses.

SEGUNDA. El municipio debe contar con una autoridad que le sea común a todos sus habitantes, cuyo fin principal sea la satisfacción de las necesidades de la población y que puedan ser desahogadas por sus propios medios, preferentemente sin requerir la ayuda de otras instituciones estatales.

TERCERA. Diferimos de las posturas que ubican al municipio dentro del campo de estudio del derecho administrativo -por considerarlo una forma de descentralización administrativa por región-, ya que la naturaleza del municipio no debe limitarse únicamente a la prestación de determinados servicios públicos. Debido al dinamismo bajo el cual opera la gran mayoría de las sociedades, así como a la especialización en el estudio de las instituciones jurídicas, se considera recomendable el fortalecimiento del Derecho Municipal como disciplina jurídica especial.

CUARTA. El municipio encuentra sus orígenes en la época del imperio romano y se consolida en la península ibérica bajo el otorgamiento de los fueros municipales que los reyes cristianos confirieron en favor de las localidades, a efecto de expulsar a los moros de su territorio y poner fin a la dominación árabe. Para ejercer dichos fueros, las comunidades eran gobernadas por dos clases de concejos: el Cabildo Abierto, mediante el cual las decisiones eran votadas por una asamblea general compuesta por los habitantes interesados y, el Cabildo Secular,

finalmente llamado Ayuntamiento, integrado únicamente por los funcionarios municipales.

QUINTA. En México, el establecimiento del primer ayuntamiento obedeció a los afanes de conquista de Hernán Cortés y no al interés de regular un fenómeno social, pues estuvo integrado únicamente por los tripulantes de la embarcación que él mismo comandaba. Con ello, Cortés quedaba desligado jerárquicamente del gobernador de Cuba y jurídicamente facultado para continuar con sus expediciones y conquistar más tierras en favor de la corona española. A partir de entonces, el ayuntamiento ha sido la institución preponderante de administración y gobierno municipales, a todo lo largo de nuestra historia.

SEXTA. El municipio, entendido tanto en el término como en el concepto actuales, nació como uno de los resultados del movimiento armado de 1910. El Estado de Chihuahua fue el primero que estableció el municipio libre, en 1911, para que tres años más tarde don Venustiano Carranza lo institucionalizara bajo el amparo del Plan de Guadalupe, dándole origen al artículo 115 de nuestra Ley Fundamental.

SEPTIMA. Desde el Congreso Constituyente de 1916 se polarizaban las opiniones respecto del grado de autonomía que debía corresponder a los municipios, prevaleciendo finalmente la corriente conservadora, aunque después fueron introducidas gradualmente las propuestas que sugerían la mayor libertad posible para éstos. La evolución constitucional del municipio nos muestra un lánguido desarrollo del régimen municipal; de las nueve reformas que ha sufrido el artículo 115, sólo una de ellas, la de 1983, fue originada por una profunda intención de modernizar el régimen municipal.

OCTAVA. La libertad municipal también debe reflejarse en la autonomía de las entidades federativas para regular, en la mayor forma posible, diversos aspectos municipales, ya que después de los propios municipios son éstas quienes

conocen mejor la problemática de cada uno de ellos. Constitucionalmente, es recomendable desregular o abrir distintas alternativas para que los congresos locales legislen sobre la materia, dependiendo de las necesidades que requieran sus municipios. Esto permitiría una mejor planeación y fortalecimiento en el desarrollo municipal y regional.

NOVENA. Definitivamente todos los municipios, por parecidos que sean, difieren en características de suma importancia; la tipología municipal coadyuva considerablemente al estudio del municipio, por lo que entre más subclasificaciones se viertan, mejor conocimiento podremos tener de su realidad. Para ello es necesario contar con un organismo profesionalizado en la materia con suficientes recursos, ajeno a los intereses políticos y cuyo objeto sea el de realizar estudios de gran calidad que procuren el desarrollo integral de nuestros municipios.

DECIMA. Para cualquier innovación o cambio que se intente hacer sobre el régimen municipal, independientemente de su objeto, deben ser tomadas en cuenta la situación, las causas y las consecuencias sociológicas que participen de la reforma, lo cual puede facilitarse si se estima en lo que vale a la teoría del "estructural funcionalismo".

DECIMAPRIMERA. El federalismo y el municipio mexicanos encuentran un común denominador en la manera inadecuada de su surgimiento. Por una parte el establecimiento del primer ayuntamiento, como se anotó anteriormente, obedeció más a razones políticas que dieran un soporte jurídico a la empresa de Cortés, que a la necesidad de organizar una comunidad; y por su lado, nuestro régimen federal no partió de la unión de estados libres y soberanos o de localidades que contarán con una concepción clara de la autonomía. Probablemente esta coincidencia en ambas figuras es la principal causa histórica de que tanto municipio como federalismo en México, sean siempre motivo de incansantes

cuestionamientos. Este fenómeno atávico constituye el principal reto en la actualidad para impulsar una verdadera revolución de los regímenes municipal y federal.

DECIMASEGUNDA. Considero que el planteamiento de la realidad municipal debe tener su comienzo al reconocer que no todos los municipios son iguales, con lo cual se evitaría la sobrerregulación de unos respecto de otros que por sus condiciones sí la requieren. Dar mayor participación a la sociedad de ciertos municipios en la configuración de sus estructuras administrativas, generaría un mayor compromiso y responsabilidad de la misma para la atención y destino de sus necesidades. ¿Acaso es el ayuntamiento la mejor y única manera viable de administrar y gobernar un municipio?, ¿se han puesto en práctica otras alternativas?. Hemos visto que esto ocurre en algunos países como resultado de un arraigo y fomento autonómico. La autonomía del municipio "libre" debe tender a todos sus ámbitos, la libertad adecuada a las entidades federativas, al municipio como persona moral, a los funcionarios municipales, y principalmente, la libertad adecuada a su sociedad, que tiene el derecho de decidir sobre la forma y los órganos que administren sus intereses.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. "Derecho Administrativo". Ed. Porrúa; México, 1991
- BIELSA, Rafael. "Principios de Régimen Municipal". Lajauane; Buenos Aires, 1930.
- BONNARD, Roger. "Précis élémentaire de Droit Administratif". París, 1935
- BURGOA, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". Ed. Porrúa; México, 1989.
- CASTORENA, Jesús. "El problema municipal mexicano". BANOBRAS; México, D.F., 1982.
- CUEVA, Mario, de la. "Teoría de la Constitución". Ed. Porrúa; México, 1982.
- DIEZ, Manuel M. "Derecho Administrativo". Ed. Bibliográfica Argentina. Buenos Aires, 1965.
- DOMINGUEZ, Jorge Alfredo. "Derecho Civil". Ed. Porrúa; México, 1992.
- FARIÑAS, Ma. José. "La Sociología del Derecho de Max Weber". UNAM. México, 1989.
- FAYA VIESCA, Jacinto. "El Federalismo Mexicano. Régimen Constitucional del Sistema Federal.", México, INAP, 1988
- FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo". Ed. Porrúa; México, 1993
- GALINDO GARFIAS, Ignacio. "Derecho Civil". Ed. Porrúa; México, 1979.
- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho". Ed. Porrúa; México, 1989.
- GEIGER, Theodor. "Estudios de Sociología del Derecho". Fondo de Cultura Económica; México, 1983.
- GURVITCH, Georges. "Sociología del Derecho". Ed. Rosario; Rosario, 1945.
- GÖNNENWEIN, Otto. "Derecho Municipal Alemán". Instituto de Estudios de Administración Local; Madrid, 1985.

HERNÁNDEZ-GAONA, Pedro Emiliano. "Derecho Municipal"; Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1991.

KELSEN, Hans. "Teoría General del Derecho y del Estado". Textos Universitarios, UNAM; México, 1988.

MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. "El Derecho Precolonial". Ed. Porrúa; México, 1992.

OCHOA CAMPOS, Moisés. "La Reforma Municipal". Ed. Porrúa; México, 1979.

- "El Municipio; su evolución institucional". BANOBRAS; México, 1981.

OLEA, Héctor R. "Sinaloa a través de sus Constituciones". UNAM; México, 1985.

PETIT, Eugene. "Derecho Romano". Ed. Porrúa; México, 1989.

POSADA, Adolfo. "El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna"; Madrid, 1936.

RECASENS SICHES, Luis. "Tratado General de Sociología". Ed. Porrúa; México, 1993.

ROJINA VILLEGAS, Rafael. "Derecho Civil Mexicano"; Ed. Porrúa, México, 1975.

SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo". Ed. Porrúa; México, 1992.

TENA RAMÍREZ, Felipe. "Leyes Fundamentales de México. Ed. Porrúa; México, 1992.

TREVES, Renato. "La Sociología del Derecho". Ed. Ariel; Barcelona, 1988.

VILLALOBOS, José A. "Finanzas y Empresas Públicas Municipales". Centro Nacional de Estudios Municipales; México, 1987.

OTRAS FUENTES

CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL. "Gobierno y Administración Municipal en México". México, 1993.

DICCIONARIO JURIDICO ESPASA. Espasa-Calpe; Madrid, 1993.

DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Ed. Porrúa, 8 t; México, 1985.

ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. Ed. Bibliográfica Argentina, 26 t; Buenos Aires, 1967.

LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. LIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados. México, 1979.

PODER EJECUTIVO FEDERAL. "Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000"; México, 1995.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Secretaría de Gobernación, México, 1995.

CODIGO CIVIL para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal. Ed. Porrúa, México, 1995.

LEY AGRARIA. Diario Oficial de la Federación, 26 de febrero de 1992.

LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS. Diario Oficial de la Federación, 21 de julio de 1993.

LEY DE ASOCIACIONES RELIGIOSAS Y CULTO PUBLICO. Diario Oficial de la Federación, 15 de julio de 1992.

LEY GENERAL DE EDUCACION. Diario Oficial de la Federación, 13 de julio de 1993.

LEY GENERAL DE SALUD. Diario Oficial de la Federación, 7 de febrero de 1984.