

742
2ej.



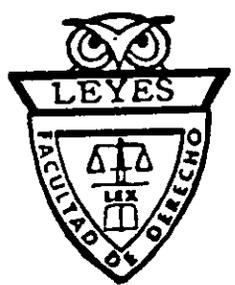
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"LA PROBLEMATICA SOCIAL PARA LA CREACION DE NUEVOS MUNICIPIOS EN OAXACA"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
HENRY SANTIBANEZ BURON



MEXICO, D. F.

1998

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

259861



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

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

Muy distinguido Señor Director:

El compañero HENRY SANTIBAÑEZ BURON inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "*LA PROBLEMÁTICA SOCIAL PARA LA CREACION DE NUEVOS MUNICIPIOS EN OAXACA*" bajo la dirección del suscrito y del Lic. Felipe Rosas Martínez para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Felipe Rosas Martínez en oficio de fecha 27 de Febrero de 1998 me manifiesta haber aprobado la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F. a 27 de Febrero de 1998.


DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

NOTA: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
Director del Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo
Ciudad Universitaria
PRESENTE.

Estimado Doctor Venegas Trejo:

Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido y revisado completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada "LA PROBLEMÁTICA SOCIAL PARA LA CREACION DE NUEVOS MUNICIPIOS EN OAXACA" elaborada por el compañero *HENRY SANTIBAÑEZ BURON*.

La tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva y, en consecuencia, el trabajo profesional de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

ATENTAMENTE

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

Cd. Universitaria, D.F. Febrero 27 de 1998


Lic. Felipe Rosas Martínez
Profesor Adscrito al Seminario de
Derecho Constitucional y de Amparo

A mi madre
LUCRECIA BURON CRUZ.

Mujer ejemplar que cual Cristo cargando la cruz, caía a veces por la soledad o por la desesperanza, pero el deseo de ver a sus hijos crecer la levantaba cada vez con más bríos.

Quién no teniendo riqueza que legarme, me impulsó al estudio como el único camino para la superación, inculcándome desde siempre principios de rectitud, respeto y equidad.

A mi esposa:
AURELIA ROSAS MARTINEZ.

Por su gran apoyo y comprensión, quien más que una compañera ha sabido ser un contrapeso en la balanza de la vida.

A mis Tíos:
PEDRO Y VIRGINIA.

Por su apoyo incondicional en los
Primeros años de mi vida de estudiante
Universitario.

A mis hermandos:
MICAELINA, EVAIDET,
PEDRO ANTONIO Y
ALEJANDRO.

A quienes agradezco
infinitamente su apoyo y
comprensión para sobresalir
del pantano del infortunio y la
ignorancia.

A esa gran Institución que es nuestra
Querida Universidad Nacional Autónoma
De México, a quien debo el haberme
Dado la luz del discernimiento.

A la Facultad de
Derecho y a mis maestros,
que cual faro me guiaron día a
día para poder desembarcar
en el puerto de la
profesionalización.

Al LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ.
Por su apoyo y orientación en la
Realización y culminación de éste
Trabajo de investigación.

"LA PROBLEMÁTICA SOCIAL PARA LA CREACIÓN DE NUEVOS MUNICIPIOS EN OAXACA"

INTRODUCCIÓN.

págs.

CAPITULO I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO

A. Concepto de Municipio	2
B. Origen del Municipio en Roma	9
C. Origen del Municipio en España.....	17
D. Origen del Municipio en México.	32

CAPITULO II. ASPECTOS POLÍTICOS DEL MUNICIPIO.

A. Personalidad Jurídica del Municipio.	81
B. Relaciones del Municipio con el Estado.	87
1. Naturaleza del Poder Municipal.	90
2. Municipio como División Territorial del Estado	94
C. El Municipio como base de División y Organización Política y Administrativa.	100

CAPITULO III. ESTRUCTURA JURÍDICA DE LOS MUNICIPIOS EN OAXACA.

A. Los principios del Artículo 115 Constitucional.	105
B. Normatividad Constitucional de los Municipios en Oaxaca.	128
C. Análisis de la Ley Orgánica Municipal de Oaxaca.	140
D. Organización y competencia de los Municipios.	160

CAPITULO IV. LA PROBLEMATICA SOCIAL PARA LA CREACION DE NUEVOS

MUNICIPIOS EN OAXACA.

A. La problemática social y hacendaria en la creación de nuevos Municipios en el Estado de Oaxaca.....	169
B. El Fraccionamiento Municipal como realidad en Oaxaca.....	184
C. Conveniencia de una reestructuración jurídica para la creación de Nuevos Municipios.....	187
CONCLUSIONES.	193
BIBLIOGRAFIA.	200

INTRODUCCIÓN

El hombre como ser racional que es, tiene por finalidad su perfeccionamiento, tanto material como intelectual y moral, pero dicho objetivo no puede alcanzarlo en forma aislada o individualmente; por ello ha necesitado unirse con los demás seres de su misma especie.

Por naturaleza el ser humano es eminentemente social, convive con los demás hombres, pues viviendo en común con sus semejantes es como ha podido irse perfeccionando. Por eso la historia de todos los pueblos demuestra que el hombre siempre ha vivido en sociedad, en colaboración con sus semejantes, y es así como se ha desarrollado.

El hombre actúa por alcanzar su superación individual, pero sus obras tienen también una repercusión social dentro de la comunidad en la cual necesariamente vive, y es lo que lo ha llevado formar con sus semejantes las más diversas agrupaciones, caracterizadas por la solidaridad estrechamente lograda entre los individuos.

La familia es una sociedad perfecta pero incompleta, es incompleta en el sentido de que en ella no puede el hombre satisfacer plenamente y en la forma requerida

todas sus necesidades. El ser humano tiene aspiraciones que no pueden ser cumplidas dentro del círculo familiar íntimo, es insuficiente para llevar todos los aspectos de la vida humana, que sólo pueden obtenerse dentro de las grandes colectividades portadoras de una civilización avanzada.

Por eso la sociabilidad, compañera siempre del hombre, le ha llevado a establecer grupos más numerosos, reuniendo a las familias con otras familias de horizontes más amplios, como son el Estado, el Municipio y la Religión.

En la actualidad el Municipio como una comunidad con personalidad jurídica reconocida por el Estado y autonomía relativa, es una forma de organización de administración estatal de todas las comunidades del país, para que éstos puedan administrar sus propios recursos y otorguen a sus habitantes una mejor forma de vida.

Si adoptamos el concepto de comunidad o grupo de individuos aglutinados en una porción de tierra determinada, el Municipio, ha sido la forma de organización que ha sabido resolver los problemas económicos y sociales de la comunidad, puesto que desde antes de la llegada de los españoles a nuestro país,

estos grupos autóctonos, ya se habían desarrollado, alcanzando un alto grado de civilización.

Es por esto que consideramos necesario crear una reglamentación jurídica para que las comunidades que alcancen un cierto grado de desarrollo y que cumplan con los requisitos establecidos, puedan obtener mediante un procedimiento el grado de Municipio para que de ésta manera su proceso de desarrollo sea mejor y que todos los recursos que se obtengan sean aprovechados por la propia comunidad que los produce.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO

- A. CONCEPTO DE MUNICIPIO.
- B. ORIGEN DEL MUNICIPIO EN ROMA.
- C. ORIGEN DEL MUNICIPIO EN ESPAÑA.
- D. ORIGEN DEL MUNICIPIO EN MÉXICO.

A. CONCEPTO DE MUNICIPIO.

Desde el punto de vista legal, tratando de buscar el concepto de Municipio en nuestra Ley Suprema, principalmente en el artículo que lo fundamenta (Artículo 115 Constitucional), éste no lo define, únicamente se limita a señalar al Municipio como una forma de organización política y administrativa, y dice textualmente como sigue "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..."¹

Tratando de hacer un esbozo en la historia del concepto de Municipio, se puede comprobar que en ninguna de las Constituciones que ha tenido nuestro país, así como en las reformas que se han hecho a la misma, ninguna nos da el concepto de Municipio; es de hacer notar que la primera Constitución que se aplica en nuestro país en la época monárquica, ni siquiera hace mención de la palabra Municipio. El artículo 309 de la Constitución de Cádiz de 1812, trata sobre la forma de gobierno de las provincias o pueblos y dice textualmente "Artículo 309.- Para el

¹Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa S.A. Pág. 90, México 1994.

gobierno interior de los pueblos habrá Ayuntamientos, compuestos de alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y precedidos por el jefe político, donde lo hubiese, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiese dos".²

El Diccionario Jurídico Mexicano define al Municipio como "la organización política administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los Estados, miembros de la Federación. Integran la organización política tripartita del Estado Mexicano, Municipios, Estados y Federación."³

Por su parte la Enciclopedia Jurídica Omeba lo define como sigue: "El Municipio o Municipalidad es jurídicamente, una persona de Derecho Público constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional".⁴

²Los Derechos del Pueblo Mexicano.- Tomo VIII. L-Legislatura Cámara de Diputados Pág. 296.

³Diccionario Jurídico Mexicano.- Editorial. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, T-10. Pág. 2166. Voz.- Alfonso Nava Negrete.

⁴Enciclopedia Jurídica Omeba.- T-XIX. Bibliografía Omeba. Buenos Aires. 1964. Pág. 960.

Siguiendo el mismo orden de ideas, planteado en nuestra investigación a continuación mencionaré el concepto que sobre Municipio dan algunos juristas:

El Maestro Ignacio Burgoa define al Municipio diciendo: "El Municipio es una especie de circunscripción territorial de carácter político y administrativo que se ubica dentro de un Estado y que entraña una forma de descentralización de los servicios públicos, o sea, lo que los tratadistas de derecho administrativo llaman descentralización por región."⁵

Este autor afirma que sin el presupuesto anteriormente mencionado no puede hablarse de Municipio, es decir, que cuando se trate de comunidades organizadas jurídicamente, pero que no pertenezcan a ningún Estado, es decir, que sean libres e independientes, no habrá régimen Municipal.

El Doctor Acosta Romero, señala que el Municipio no limita su libertad a la prestación de servicios, sino que éste realiza un sinnúmero de actividades políticas, administrativas y culturales.⁶

⁵Burgoa Ignacio.- Derecho Constitucional Mexicano. 5a. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1984. Pág. 872.

⁶Acosta Romero Miguel.- Teoría general del Derecho Administrativo. 9na. Edición. Editorial Porrúa. S.A., México 1991. Pág. 485.

Hace una crítica al hecho de que algunos autores consideran al Municipio desde el punto de vista administrativo, como un organismo descentralizado por región, combate ésta posición diciendo que el Municipio no sólo se limita a la prestación de servicios públicos, sino que además, no existe jerarquía administrativa directa entre el Presidente de la República, el Gobernador y los Ayuntamientos, pues éstos son de elección popular directa y gozan de la autonomía que les otorga la Constitución Federal.

Por su parte Ochoa Campos, define al municipio diciendo: "El Municipio es un efecto de la sociabilidad, como tendencia ésta a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad sociopolítica funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local. Es fuente de expresión de la voluntad popular y en consecuencia, atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de éstos."⁷

La palabra *Municipium* según las fuentes latinas, nos dice Héctor Vázquez, presenta una triple significación, primeramente se habla de una población fortificada. Esta

⁷Ochoa Campos, Moisés.- La Reforma Municipal. Editorial Porrúa. S.A, México 1994. Pág. 29.

descripción se justifica con la presencia del verbo *munio* como parte del término *Municipium*. Este verbo significa fortificar, amurallar, de donde el sustantivo toponímico de *Municipium* significará lugar amurallado o lugar fortificado.⁶

En segundo lugar el significado de la palabra *Municipium* equivale al cargo de autoridad que se posee dentro de dicha población . Se ha visto también que en el término *Municipium* se encuentra la voz *munus eris*, que significa cargo, oficio o autoridad. Por lo tanto reciben el orden de *munícipes* quienes ejercen algún cargo de autoridad dentro del Municipio.

Finalmente para las mismas fuentes romanas según el autor anteriormente mencionado, el término Municipio equivale a habitantes asentados dentro del lugar amurallado, cualquiera que fuese su calidad y condición o *status* jurídico.

Por nuestra parte consideramos al Municipio como una entidad jurídica colectiva que se constituye por un territorio determinado con personalidad jurídica propia y autonomía relativa, que depende de una entidad pública superior, tiene como fin administrar sus propios

⁶Vazquez, Héctor.- El Nuevo Municipio Mexicano. SEP. Foro 2000. México 1986. Pág. 40.

recursos, es decir, son comunidades autosuficientes con la capacidad de resolver sus problemas económicos y sociales. De lo anterior se desprende que el Municipio se constituye por grupos o comunidades de individuos aglutinados en una fracción de territorio, reconocidos por el Estado, el cual les otorga personalidad jurídica al quedar incorporados a una Entidad Federativa determinada. Decimos que el Estado los reconoce, porque son comunidades autóctonas y autónomas, es decir, que existen desde tiempos inmemorables, con su propia forma de organización y administración. Tienen autonomía relativa porque aunque pueden administrar sus propios recursos y elegir a sus gobernantes, dependen de una autoridad superior que es la Entidad Federativa en la que se encuentran asentados. Son comunidades autosuficientes porque cumplen con sus fines primordiales de administración de recursos y resuelven sus problemas sociales de manera satisfactoria.

El Municipio es una sociedad natural, su formación obedece a la urgencia social del ser humano, quien al convivir con sus consanguíneos dentro de la familia, encuentra que está en un círculo reducido donde no puede satisfacer debidamente sus múltiples necesidades de distintos órdenes, ni defender adecuadamente los intereses individuales y colectivos de su grupo.

La noción general del Municipio se constituye afirmando su carácter natural. Los Municipios no son comunidades que nacen del capricho de los individuos o de los gobiernos, sino que son personas sociales, naturales y necesarias, cuya existencia debe ser reconocida por gobiernos e individuos. El Municipio, no es por lo tanto, una asociación estrictamente de carácter legal, como lo pretenden hacer creer algunos autores, sino que es una agrupación natural resultante de la sociabilidad humana.

Es una entidad natural, porque no es creada por la Ley, sino que nace a impulsos de la naturaleza humana.

Si se afirmara que el Municipio es una mera asociación legal, una creación del derecho o una simple fórmula administrativa para facilitar la prestación de servicios públicos y nada más, se olvidaría la verdadera raíz de la comunidad municipal como entidad natural de carácter territorial que existe entre el individuo y el Estado. Pero, hay sin duda un aspecto legal, porque el derecho debe de reconocer la personalidad jurídica para poder cumplir mejor sus objetivos (de la comunidad en un Estado de derecho) y tiene un aspecto administrativo muy importante en la prestación de los servicios, pero esto no significa de ninguna manera que sea alguna creación de la Ley o sólo un engranaje de la maquinaria administrativa.

El derecho debe regir y organizar a ésa sociedad natural, estableciendo al efecto, normas para que su funcionamiento y objetivos se encaminen siempre a conseguir el bien común.

B. ORIGEN DEL MUNICIPIO EN ROMA.

Así como existen diversas teorías sobre el origen del Municipio, entre ellas la sociológica, que considera al Municipio como una formación natural anterior al Estado, expuesta ampliamente por el tratadista Ochoa Campos, quien afirma que el Municipio es una asociación de vecindad, una forma sociopolítica, es decir que el hombre desde sus orígenes mas remotos se ha agrupado para poder solventar sus necesidades más apremiantes de una manera mas fácil, textualmente nos dice "El Municipio es por excelencia la forma de agrupación local derivada del clan y de la Tribu, agrupaciones de parentesco que se vuelven vecinales en cuanto establecen su estructura económica agraria".⁹

Asimismo, establece dentro del concepto de Municipio diversos grados: a) Régimen Premunicipal.- Cuando nos

⁹Ob. cit., Ochoa Campos, Moisés.- La Reforma Municipal. Pág. 22.

ocupamos 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; b) Municipio primitivo.- se refiere al paso de la vida nómada a la sedentaria, en las agrupaciones gentilicias; c) Municipio Natural.- Lo cita al referirse a la comunidad domiciliaria, independientemente de que posea o no la forma política del régimen local; d) Municipio Político.- Habla de éste al referirse a la comunidad domiciliaria en cuanto institucionaliza políticamente su régimen local.

Por otro lado existen autores que afirman que el Municipio es una creación del Estado (Tesis Jurídica), y los que señalan que el Municipio es una formación natural, reconocida por el Estado, como lo presentan los que sostienen la teoría ecléctica.

Asimismo, existen diversas opiniones sobre el origen del Municipio, entre ellas se encuentran autores que coinciden en que el Municipio nace en Roma, por lo que trataremos en forma breve de señalar como es que se da ésta figura jurídica en la antigua Roma.

La ciudadanía Romana es un privilegio que poco a poco fue otorgándose a todos los hombres libres del Imperio.

La lucha entre patricios y plebeyos, tenía como finalidad primordial, para los patricios, retener el poder político, y para los plebeyos, obtener el derecho al poder político, quedando en igualdad de condiciones con los primeros.

Algunas de las reformas que Proyecto Servio Tulio por el año 309 antes de Cristo, propiciaron la aparición del Municipio Romano, primeramente reformo la antigua división de la ciudad y agrego a las primeras tres tribus otras cuatro nuevas en que repartió a toda la ciudad de acuerdo con el domicilio. Esta nueva organización se ajustaba a la fortuna y al territorio del Estado. Para lograr esto, se empleaba un censo que se llevaba a cabo cada cinco años y que clasificaba a los habitantes por su fortuna, su status social y edad. Servía este censo, principalmente para fijar las obligaciones militares del individuo y aplicar los impuestos. La segunda Reforma consistió en la purificación de la ciudad. En su calidad de Sacerdote supremo, lo verificó sin hacer distinciones, de lo que resultó que al terminarla todos se encontraban en calidad de ciudadanos.

La Tercera reforma la realizó valiéndose de la disciplina militar. Servio Tulio estableció la Asamblea Centuriata en que el hombre no debía agruparse por curias, sino por centurias en las que cada individuo

ocupaba su puesto según su riqueza. Estas asambleas eran políticas y en ellas todos los soldados sin distinción de clases, tenían el derecho de sufragio.

Servio Tulio estableció además, los Jueces llamados *Centumviri*, que representaban al pueblo y conocían de los asuntos que más interesaban a la ciudad, aparecían de ésta forma en embrión los funcionarios municipales.

Puede decirse que el origen del municipio como una Institución se da en Roma, después de que todos los plebeyos, cansados de tolerar las injusticias de los patricios y la desmedida ambición por el poder, abandonaron, la ciudad, retirándose al *Sacer Mons* en el año de 494 A.C. y los patricios al darse cuenta que era necesaria la presencia de los plebeyos, ya que no había quien se dedicara a las actividades agrícolas y otros menesteres, ceden un poco ante las demandas de los plebeyos y establecen primero dos, después cinco y por último diez *truni plebis*, (magistraturas), con el carácter de inviolables y elegibles sólo por los plebeyos. Estos nuevos Magistrados junto con otros dos, *Ediles plebis*. encargados de la política urbana fueron los custodios de los intereses y derechos de la plebe a quienes protegían de todos los abusos.

La guerra, fue originalmente para los romanos un acto de defensa para subsistir, después la vieron como un medio para obtener el *imperium*, de su ciudad sobre los demás. La idea de *imperium*, hizo concebir a los romanos la manera de conservar a la ciudad vencida bajo su dominación. Así surgió el Imperio Romano.

Haciendo alarde de ése espíritu guerrero, los romanos iniciaron su obra de expansión y conquista del mundo, al principio los romanos no pretendían formar una sola nación, dando a los pueblos dominados ingresos al Estado Romano, sino que estableció un dominio político, es decir, a todos los pueblos los sometió a su imperio, a su voluntad quedando éstos en una condición completamente servil, casi de esclavos, confiscaban sus bienes, se les privaba de sus derechos, etc., es decir, si se sometía voluntariamente, digamos que se rendían sin luchar, entonces se les permitía conservar parte de sus bienes y gozar de algunos derechos.

A las ciudades que conservaron su organización municipal, se les llamó Municipios, *Municipia* entre ellos había diferentes categorías. A los que tenía el derecho de ciudadanía romana y gozaban de autonomía administrativa, se les llamó *municipia federata*. Los que conservaron su organización local sin la completa ciudadanía romana se les designó *municipia corita*.

El Doctor Ochoa Campos, nos explica la organización municipal bajo la dominación romana en la siguiente forma: " En éste trabajo Roma no tiene rival en la Historia. Italia sirvió de ensayo y luego fue el tipo de la obra, tres medios empleó el senado para organizarla: Prescindiendo del rigor del derecho de conquista estableció diversas categorías en las poblaciones y principalmente dos clases de municipios: los de pleno derecho que gozaban de absoluta autonomía, se consideraba en lo político y en lo civil como una prolongación de Roma y que por regla general estaban en las comarcas cercanas a la capital; y los de derecho latino, que tenían la autonomía administrativa y la plenitud de los derechos civiles romanos, mas no los políticos. Los municipios de pleno derecho mandaban a su contingente a las legiones y pagaban el mismo impuesto que los romanos; todos los demás comprendidos bajo el nombre de *socii*, pagaban impuestos especiales y mandaban contingentes de diversa importancia".¹⁰

Los diferentes factores que intervenían en la conquista romana y la lucha de las ciudades sometidas por ir obteniendo mayores derechos, motivó con el tiempo, una gran diversidad de categorías en las poblaciones.

¹⁰Ochoa Campos, Moisés.- El Municipio y su Evolución Institucional. Edición Especial, Banobras. México 1987. Pág. 62.

Foustel de Coulanges, nos dice que, después se distinguían cuatro categorías de poblaciones: 1.- Los Aliados, que tenían un gobierno y leyes propias y ningún lazo de derecho con los ciudadanos romanos; 2.- Las Colonias, que gozaban del derecho civil de los romanos sin participar de los derechos políticos; 3.- Las ciudades de Derecho Itálico, es decir las que a favor de Roma habían obtenido el derecho de propiedad íntegra sobre sus tierras, como si éstas hubiesen estado en Italia; 4.- Las Ciudades de Derecho Latino, aquellas cuyos habitantes, podían convertirse en ciudadanos romanos, tras haber ejercido una magistratura municipal".¹¹

Según cita el tratadista Ochoa Campos, para ciertos autores Roma estableció cuatro clases de Municipios:

- 1.- Municipios con derecho completo "*óptimo jure*".
- 2.- Municipios con sólo parte de derechos "*Civita commercium connubium sine suffragio*".
- 3.- Municipios con derecho a conservar su legislación.
- 4.- Municipios que adoptaron la legislación de Roma "*fundi-facti*".

¹¹Ob. cit., Ochoa Campos, Moisés.- El Municipio y su Evolución Institucional. Pág. 63.

A su vez los elementos constituyentes del Municipio Romano fueron los siguientes:

- 1.- El territorio (*territorium*).
- 2.- El pueblo que se reunía en Asamblea General.
- 3.- La "Curia", o cuerpo deliberante con sus magistraturas.

Dichas magistraturas del Municipio Romano, estaban constituidas por:

- 1.- Los "*diurnviros*", como órgano ejecutivo colegiado, con las facultades judiciales y legislativas.
- 2.- Los "*ediles*", con funciones de policía en general para cuidar de la seguridad, la higiene y las costumbres.
- 3.- El "*curator*", funcionario encargado de velar por los intereses fiscales.
- 4.- El "*defensor civitatis*", con funciones de supervisión de la inversión de las rentas y defensor de los contribuyentes.

En cuanto a las características del Municipio Romano éstas eran:

- 1.- La de ser esencialmente urbano.
- 2.- La de poseer doble personalidad: a) pública; b) como persona jurídica.
- 3.- La de ser democrático.

4.- La de ser autónomo.¹²

Las primitivas leyes que rigieron a los Municipios, no habían sido escritas y se conservaban por tradición oral, fue en la época de *Tarquino el Soberbio* por el año 550 A.C., cuando por primera vez en la historia por su orden real *Sexto Papyrio* las coleccionó en un Código que fue designado con el nombre de *Papyriano* y se dividía en dos partes, correspondiendo la primera a las prescripciones de carácter religioso y la segunda a las de orden político y público.

C. ORIGEN DEL MUNICIPIO EN ESPAÑA.

Es de gran importancia para nosotros el estudio del Municipio Español, ya que ése pueblo trasladó sus costumbres e instituciones de la Europa Occidental antigua, a los pueblos indígenas del Continente Americano. La Institución Municipal, como podrá verse, constituyó un elemento político relevante, en la evolución histórica del pueblo hispano, jugando un destacado papel en la recuperación de las libertades perdidas y contribuyendo en forma decisiva a la expulsión de los invasores. Posteriormente el Municipio va adquiriendo diversas modalidades através de sus distintas

¹²Ob. cit., Ochoa Campos, Moisés.- Pág. 64.

etapas, lo que también habrá de acarrear importantes consecuencias posteriores a los países que en la actualidad se expresan en lengua castellana, pues a éstos les habrían de heredar los españoles, además de su idioma, las costumbres e instituciones que a su vez recibieron de los grupos raciales que ocuparon su territorio.

El origen del Municipio en España es consecuencia de la obra de expansión y conquista del Imperio Romano, que arribó a la Península Ibérica, en la que los centros de población existían dispersos y aislados unos de otros, organizados bajo el sistema patriarcal. Tras la conquista de las Ciudades de la Península Ibérica, después de una cruenta lucha entre lusitanos y romanos, los romanos implantaron su sistema de organización municipal, lo que había de marcar el principio de una nueva organización.

El desarrollado espíritu municipal de las poblaciones de la Península Ibérica, obligó a los romanos a concederles los máximos privilegios. Según apunta Cánovas del Castillo, citado por Ochoa Campos en ésta época se conocieron en España las Curias, pequeños senados compuestos de un determinado número de *Decuriones* y *Curiales* y los *Decumbiros*, especie de magistraturas o cónsules puestos a su frente; originalmente las curias es el nombre que la lengua latina les dio a cierto grupo de

familias que se unieron con fines religiosos, "En el momento mismo de unirse, estas familias, concibieron una divinidad superior a sus divinidades domésticas, divinidad común a todas y que velaba sobre el grupo entero. Eleváronle un altar, le encendieron un fuego sagrado y le instituyeron un culto."¹³

Asimismo, nos dice, que el Municipio no era la única forma de organización que existía en la provincia, variaba según fueran libres, federadas, municipios, colonias o estipendiarias, lo cual establecía notables diferencias en el orden de los derechos políticos.¹⁴

Existieron veintiún Municipios, cuatro ciudades federadas y una mayoría de estipendiarias, gobernadas por jefes militares, sin leyes ni magistrados. Mientras se mantuvo la República en Roma, las ciudades españolas se rigieron por fueros especiales. Posteriormente la división que hizo del Imperio Constantino, modificó el orden establecido.

El Viceprefecto de España era la autoridad superior, los gobernadores de provincia que le estaban sujetos, recibían el título de Consulares, o el de Delegados y

¹³Fustel de Coulanges.- La Ciudad Antigua. Editorial Porrúa, S.A. México.1986 Pág. 84.

¹⁴Ob. cit., Ochoa Campos, Moisés.- El Municipio y su Evolución Institucional. Pág. 65.

también el de Presidentes, comenzando a la vez a introducirse el gobierno consular. Solía haber en España además del Vicario, un gobernador militar con el título de Conde, antigua dignidad de Palacio que Constantino hizo extensiva a algunos gobiernos.

"Otros funcionarios administrativos que se conocieron en las Ciudades Españolas fueron los queastores o tesoreros del producto de los impuestos; los procuradores augustales, que tenían a su cargo la inspección de las rentas públicas; los censitores, que apreciaban los terrenos para regular los tributos; los exactores, que los cobraban; los arcarios; que tenían la caja del Erario; los comendadores, que anotaban y llevaban las cuentas; y los tabularios, que autorizaban los pagos y cobranzas".¹⁵

A la caída del Imperio, sufrió España la invasión de los Godos, pero el Municipio conservó entre los visigodos la organización y la sombra de autonomía de que gozaba en los últimos tiempos del Imperio.

Aunque conservaron en gran parte los visigodos las leyes y costumbres romanas, implantaron dos nuevas instituciones también municipales y genuinamente

¹⁵Antequera, José María.- Historia de la Legislación Española desde los Tiempos más Remotos hasta Nuestros Días. Madrid España. 1884. 2da Edición. Pág. 30.

germánicas: el *plácitum* y el *conventus publicus vicinorum*.

Se ha sostenido que el *plácitum*, era la reunión de los hombres libres. El *conventus publicus vicinorum*, fue una asamblea integrada en igual forma que el *placitum*, es decir, por los hombres libres de la ciudad o del distrito rural y no tenían funciones judiciales, sino administrativas en lo relativo a problemas locales.

El Municipio, aunque de origen romano, según apunta Marqués de Pidal citado por Ochoa Campos, subsistió en esta época; también continuaron subsistentes hasta cierto punto, la religión, las costumbres y la legislación especial de los españoles que formaron un pueblo separado de sus dominadores: un magistrado importante del Municipio era el defensor de la ciudad, que representaba a la comunidad en sus relaciones con los representantes del poder; el clero procuraba conservar la libertad antigua y apoyaba al Municipio para la creación de xenodochios u hospitales y para todas las empresas del interés nacional o religioso que no fueran sospechosas o perjudiciales para los visigodos. Durante el período a que nos referimos, la parroquia y el Municipio, o sea el clero y el pueblo, estaban perfectamente unidos e

identificados en el amor a la patria y a la libertad, y en el odio a los dominadores y al arrianismo.¹⁶

La autonomía Municipal ya no existía en la organización romana de las curias, se perdió por completo.

Las antiguas asambleas de vecinos se suprimieron y se establecieron curias integradas únicamente por los ciudadanos ricos.

Constantino que estableció el Imperio Cristiano, se vio en la necesidad de crear un nuevo magistrado municipal, el defensor de la ciudad, *defensor civitatis* que se encargó de proteger a los ciudadanos de los abusos de los funcionarios imperiales. El defensor de la ciudad era elegido por los vecinos y el nombramiento lo confirmaba el Emperador o el Prefecto del Pretorio.

Convertidos los visigodos al catolicismo, celebraban periódicamente concilios en que se decidían los negocios del Estado, el Concilio de Toledo se convirtió en una institución y el sexto de éstos concilios suprimió todo vestigio de libertad municipal.

La situación económica de las municipalidades se tornó precaria a partir del Sexto Concilio de Toledo y

¹⁶Ob. cit., Ochoa Campos, Moisés.- La Reforma Municipal. Pág. 77.

los Municipios Hispanos, comenzaron a dar muestras de desagrado. Por esto el Concilio de Toledo convado por Recesvinto, después de la sublevación de los vascones que reclamaba la reducción de los impuestos, restableció los privilegios de las ciudades, suprimidos durante un siglo.

Una nueva invasión sobre España se gestaba después de que los berberiscos adoptaron el islamismo. Los árabes se lanzaron con el ímpetu de su fanatismo y conquistaron a principios del siglo VIII gran parte de la Península. El Reino visigodo se derrumbó.

La dominación de los árabes se repartió al principio, en los pequeños emiratos que dividían la parte ocupada de la Península.

En el siglo décimo al establecerse el Califato de Córdoba, se unificó la administración de las ciudades y de los pueblos que fueron gobernados por agentes de los calificas llamados Caídes o -Alcaldís-.

Sin embargo, los españoles en su afán por reconquistar sus ciudades, tras largas y sangrientas luchas instituyeron lo que dieron en llamar comunas, las comunas jugaron un papel decisivo en la destrucción del poderío árabe.

Las comunas formaron ligas o conjuraciones que exigieron se fijaran las obligaciones y los derechos que les incumbían. Estas estipulaciones redactadas en acta, firmada por el señor feudal o por el Rey y con su sello, constituyeron lo que se les llamó carta o fuero, asimismo al Municipio que lo recibía se le denominó comuna aforada.

Los Monarcas Cristianos, establecían ciudades o pueblos que contuvieran los ataques de los árabes; así en España, para atraer gente a establecerse en los pueblos, villas o ciudades que fundaran o reedificaran, los Reyes les concedieron grandes franquicias o privilegios que constituyeron el fuero municipal o fuero de frontera, o sea la Ley que regulaba la liga de cada localidad.

Los caudillos de los grupos que participaban en la conquista, disfrutaban de parte de los terrenos conquistados, que convertían en feudos (así nacen los señores feudales), después de haber separado lo que había de constituir la propiedad del Municipio. Pero estos señores feudales trataban de extender sus dominios cometiendo violencias contra los propios municipios. Así se presentó la necesidad de establecer reglas mas estrictas que reguardaran los derechos de las municipalidades y en el año 1020 se reunieron en León los representantes de los Municipios, en el cual formularon

una ley aprobada por Alfonso V y reconocida con el nombre de Fuero de León, que constituye uno de los documentos mas importantes de la Edad Media. El fuero de León garantizaba la existencia de las administraciones municipales en ese Reino y sirvió de modelo a muchos otros fueros obtenidos de los demás Reyes o Nobles de España. Estas legislaciones locales consignaban derechos especiales a cada ciudad o Municipio rural.

A estas legislaciones locales se les llamó también, Cartas Pueblas.

En ese tiempo los hombres libres de una población se reunían en el *Concilium* o Asamblea Judicial, trasplantado a España por los visigodos y que substituyó por completo el antiguo *Conventus Publicus Visinorum*.

Del *Concilium*, nació el consejo municipal. El *Judex* fue elegido por la asamblea de vecinos en vez de ser nombrado por el Rey; también eligieron Alcaldes, que por un año ejercían funciones judiciales.

Los consejos municipales eran autónomos en lo político y en lo Administrativo; los magistrados municipales tenían la autoridad judicial.

Cada consejo municipal tenía sus propias leyes y sus propios magistrados. Había dos clases de consejos municipales: El primero recibió el nombre de Cabildo Abierto o Consejo Abierto, se reunía los domingos al toque de campana en él disfrutaban de voz y voto todos los vecinos y se discutían en la asamblea general los negocios de interés local, se inspeccionaba la administración y se elegían los magistrados por mayoría de votos. El Consejo o Cabildo abierto, en sus primeros tiempos estaba constituido por los cabezas de familia, fue una supervivencia de la primitiva asamblea de clanes; el otro consejo se le conoció con el nombre de Consejo Municipal o Cabildo Secular, finalmente llamado Ayuntamiento. Este estaba compuesto de los funcionarios que ejercían cargos públicos por elección de los vecinos. Viene a sustituir finalmente al Consejo o Cabildo Abierto, ocupándose de las funciones que antes fueron de la Asamblea de Vecinos o Consejo Abierto.

Los Consejos poseían sus propios bienes y dictaban Ordenanzas municipales para regular la industria, el comercio, los gremios, etcétera.

Los funcionarios municipales eran los alcaldes o justicias, que tenían la jurisdicción civil o criminal; los jurados o fieles eran los encargados de hacer cumplir las Ordenanzas sobre víveres, pesas y medidas. Existieron

en esta época, además de los anteriores funcionarios según algunos historiadores, los Alguaciles, alamines, alarifes y almotacenes, conservando los tres últimos sus nombre árabes. Hasta la fecha las atribuciones de estos funcionarios no se saben con claridad.

La figura del Alcalde tiene su aparición, con la ocupación árabe de España, que la implantó con el nombre original de "El Kadit", que significa en árabe "Jefe", vocablo que sufrió con los años las transformaciones de "El Kalé", "Caídes o Alcaldís", "Al caldé", hasta llegar a la de "Alcalde", denominación que es empleada en León y Castilla, hasta mediados del siglo XI y en Galicia hasta principios del siglo XIII.

Al constituirse la Monarquía en Aragón, los nobles y las ciudades ya estaban unidos, por lo que conservaron su alianza los magnates y las ciudades, lo que les permitió disfrutar de muchas libertades políticas y civiles. Los miembros de los Consejos o Municipios eran considerados Hidalgos.

Los Municipios aragoneses tuvieron plena autonomía administrativa, respetada por el Rey y los nobles.

El fuero de Jaca, que data de 1064, concedía a los habitantes de esa ciudad los derechos y privilegios de los infantones que formaban una nobleza militar.

El siglo XII y parte del siglo XIII, constituyeron la edad de oro de los Municipios Españoles.

Muchos Municipios obtuvieron el derecho de gobernarse por sí mismos y constituyeron verdaderas Repúblicas.

En general, podemos decir, que los cabildos españoles habían logrado la igualdad civil y política de los ciudadanos (a semejanza de los ingleses), la inviolabilidad del domicilio, la importancia del derecho de vecindad, el derecho de elegir a los funcionarios municipales y la responsabilidad de estos funcionarios, la justicia impartida por magistrados elegidos por su consejo municipal y el derecho a no ser privado de la libertad sin previa sentencia de los jueces locales.

Sin embargo, como toda organización política y social, el Municipio en sus orígenes tuvo sus crisis, originándose intensas luchas entre los Municipios con el Rey por mantener los fueros. Así tenemos por ejemplo que Alfonso X, el Sabio, trató de limitar las facultades de los Consejos Municipales, por medio de un Código General que sustituyó a los diversos fueros y que se llamó Código

de las Siete Partidas. Estaba basado según el juicio de eminentes juristas e historiadores, en el derecho canónico y en la legislación romana.

En el Código de las Siete Partidas se establecieron enormes cargas tributarias, contra las cuales los Municipios Castellanos y Leoneses comenzaron a protestar, asociándose, dando origen en España en el siglo XIII a las llamadas hermandades. Así en 1295, 32 villas de León y Galicia, firmaron un pacto ofensivo y defensivo contra cualquier Rey o señor que violara sus fueros.

Dichas ligas urbanas eran muy poderosas. La de las ciudades Lombardas en Italia del norte, venció al emperador Federico Barbaroja. Otro caso fue el de la liga Hanseática del siglo XIV que comprendió a noventa poblaciones de Alemania y que trató de igual a igual a los Reyes.

Con estas luchas muchos municipios obtuvieron el derecho de gobernarse por sí mismos y constituyeron verdaderas Repúblicas, que se llamaron en el Norte comunas, en el medio día (occidente acevedo) municipalidades o municipios, en Aragón Universidades y en Alemania Ciudades libres. Los Magistrados elegidos para administrar el Municipio en el norte, se llamaban regidores y eran presididos por el Alcalde; en Aragón se

llamaban jurados y en Castilla, los Alcaldes Administraban Justicia, los regidores administraban y el alguacil mayor era el Jefe de la Milicia. La casa en donde se reunían se llamaba Ayuntamiento y generalmente tenía una torre alta y fortificada. La comuna o Municipio tenía el derecho de guerra y de paz. Poseía su ejército, su milicia, su pendón (insignia), su escudo de armas y su sello.

A la acción de Alfonso el Sabio, siguió la de Alfonso XI, el Justiciero, quien aprovechando el apoyo de la burguesía acabó con los puestos de elección popular; y como dice Escudé Bartolí (citado por Ochoa Campos) "a propósito de atajar los disturbios y restablecer la paz y la tranquilidad públicas, nombró a los magistrados municipales en varias poblaciones, que en nombre del Rey administraban justicia y presidían el consejo... Ese fue precisamente el momento histórico en que principian en tomar forma los actuales municipios, reduciendo las comunidades semi-republicanas, semi-feudales a simples corporaciones administrativas, con mayor o menor intervención en ellas del poder central."¹⁷

En 1517 ocupó el trono Carlos I de España y V de Alemania. Para hacer sentir su poder, Carlos V como se le

¹⁷Ob. cit., Ochoa Campos, Moisés.- El Municipio y su Evolución Institucional. Pág. 112.

conoce hasta hoy, al tomar posesión del reino intentó reducir los fueros y las libertades de que gozaban las comunas, fortalecidas en torno a la organización municipal. Se inició con este Monarca, la venta de puestos públicos y la agregación de impuestos.

En julio de 1520 se reunieron en Ávila representantes de quince ciudades y villas castellanas que instituyeron una Junta la que, al formular su programa político, se declaró resueltamente en favor de los fueros municipales. Declarada la Guerra de las Comunidades, el 31 de octubre de 1520, fueron derrotados los comuneros en los campos de Villalar, en abril de 1521.

Con la derrota de Villalar, la suerte del Municipio Español cambió por completo. Un movimiento semejante aunque no político, como el de las Germanias (o hermandades), Valencianas, fue también reprimido. Y con la derrota de ambos se impuso el autoritarismo centralista. Es decir, el Municipio se sometió a un Poder Central, a un Poder Superior, al Poder del Estado.

Por esta razón los Municipios llegaron a América como simples corporaciones administrativas intervenidas

por el Poder central, como se expondrá más adelante en el capítulo correspondiente.

D. ORIGEN DEL MUNICIPIO EN MÉXICO.

ÉPOCA PREHISPÁNICA.

Antes de que por fortuna o por desgracia, en la madrugada del 12 de octubre de 1492, Colón descubriera el Nuevo Mundo creyendo haber llegado a las Indias; existieron en el Nuevo Continente diversos grupos étnicos, de los cuales dos habían alcanzado un alto grado de desarrollo; los Mayas en el sur y los Aztecas en el centro.

En la región sureste de la actual República Mexicana, aproximadamente en el siglo IV después de Cristo, se desarrolló la civilización Maya, que ocupó la Península de Yucatán, los actuales Estados de Tabasco y Chiapas, así como territorio de lo que hoy es Guatemala, Honduras y el Salvador en Centro América..

"Silvanus Morley, realizó una clasificación de los Centros de Población del Mundo Maya en Ciudades, Pueblos y Aldeas. Esta clasificación establece cuatro ciudades de primera importancia: *Tikal, Copán, Chichen-Izá y Uxmal* y

diecinueve ciudades de segunda importancia, entre las que se encuentran *Kabach, Sayi, Letzu, Uaxactum* y *Palenque*. Como pueblos, localidades de tercera importancia, identifica treinta y nueve y de cuarta categoría cincuenta y cuatro aldeas.

Con base en este antecedente, puede considerarse que el poblamiento del mundo maya establece por primera vez en Mesoamérica, un sistema de localidades".¹⁸

La grandeza y la complejidad de los magníficos centros ceremoniales mayas, junto con sus conocimientos, hacen suponer que las obras y la prestación de los servicios en su centro de población, debieron haber contado con sistemas de administración de gobierno, de participación de la población y de tributación, bastante avanzados.

No obstante todo lo apuntado existe muy poca información sobre la cultura maya, bebido a que la mayor parte de sus documentos y antecedentes fueron destruidos durante la época de la colonia.

¹⁸El Municipio Mexicano.- Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación: México. 1985. 1a. Edición. Editorial. Talleres Gráficos de la Nación. Pág. 86.

Los aztecas, al igual que los mayas, alcanzaron un alto grado de desarrollo.

Según las crónicas, los aztecas comenzaron su peregrinación el año de 1168 de nuestra era, procedentes de un lugar legendario llamado Aztlán, que hasta la fecha no ha sido ciertamente localizado en busca de un sitio que su dios *Huitzilopochtli* les señalaría para su asiento definitivo.

Cuando llegaron al Valle de México, los Aztecas se encontraron con varias tribus ya establecidas. Como los Tezcuco y los Azcapotzalcos. Su vida como recién llegados, se vio influida durante esa etapa por las relaciones, alianzas y enfrentamientos con esas tribus.

De acuerdo con Francisco Javier Clavijero, los Aztecas fundaron *Tenochtitlan* en el año 1325, después de haber estado dos años en Iztacalco, tras haberse quitado el yugo de los Colhuas y dice textualmente. "Después de haber estado dos años en Iztacalco, pasaron finalmente a aquel sitio de la laguna donde iban a fundar su ciudad. Encontraron ahí un nopal nacido en una piedra, y sobre él un águila. Por esto dieron a aquel lugar y después a su ciudad el nombre de *Tenochtitlan*".¹⁹

¹⁹Clavijero, Francisco Javier.- Historia Antigua de México. Editorial. Editorial del Valle de México. México. 1a. Edición. 1853. Pág. 96.

Después de una serie de calamidades por las que atravesaron los *mexicas*, tras la fundación de la ciudad, poco a poco se fueron organizando política y socialmente, basada esta organización según apunta Ochoa Campos, en el Clan y en la Tribu.

El Doctor Aguirre Beltrán, citado por Ochoa Campos, afirma que "en todos aquellos lugares donde las circunstancias lo permitieron y propiciaron la confederación de Tribus fue la forma de agrupación mas compleja, ideada por los indígenas mexicanos como patrón cultural, para regir grandes contingentes humanos ligados, no sólo por una cultura básicamente igual, sino también por lazos de parentesco que los hacía descender de un mítico antepasado común."²⁰

Concluye el Maestro Ochoa Campos diciendo que "se trata de un tipo de clan estructurado sobre las relaciones de la familia con la tierra. En cuanto a su explotación es por ello, un auténtico clan agrario o un Municipio primitivo de carácter agrario".²¹

El *calpulli* era un sitio ocupado por un grupo de familias emparentadas por lazos de consanguinidad,

²⁰Ob. cit., Ochoa Campos, Moisés.- La Reforma Municipal. Pág. 32.

²¹Ob. cit., Ochoa Campos, Moisés.- Pág. 32.

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

En el *calpulli* la alianza de familias emparentadas, determinó finalmente una forma de gobierno: la del consejo.

Constituyó la expresión del poder social, a la manera de los consejos municipales. Pero proviniendo de la alianza de familias, el consejo estaba integrado por ancianos que eran los jefes de dichas familias.

Los miembros del consejo del *calpulli* designaban por elección a funcionarios que tenían facultades ejecutivas y de carácter administrativo y judicial. El cargo de estos funcionarios era vitalicio pero el consejo podía deponerlos si daban causa para ello.

Los funcionarios del *calpulli* eran:

a) El *teachcauhuna* o pariente mayor. Era el de mayor rango, estaba encargado de la administración de la localidad, sus funciones principales eran administrar el régimen comunal agrario, el trabajo de los miembros del *calpulli*, el producto de las tierras, cuidaba el orden y era el encargado de que se impartiera justicia; así era el encargado del culto a sus dioses y antepasados.

Las administración y funciones de este personaje, eran parecidas a las que ejercen los alcaldes.

b) El *Tecuhtli*. era el Jefe militar del *calpulli*; sus funciones eran administrar a los jóvenes y dirigir a sus tropas en caso de guerra. Desempeñaba su cargo por elección, en mérito a hechos de guerra pero no podía heredar su investidura.

c) Los *Tequitlatos*. Su función era la de dirigir los trabajos comunales.

d) Los *calpizques*; eran los encargados de recaudar los tributos.

e) Los *tlacuilos*. Eran los escribanos o pintores de geroglíficos que llevaban la cuenta de los hechos del *calpulli* incluyendo los acontecimientos históricos.

f) Los *topiles*, que ejercían oficios de gendarmería.

h) Los sacerdotes y médicos hechiceros, a cuya encomienda estaba la salud del *calpulli*".²²

Los campesinos miembros del *calpulli* gozaban en usufructo de parcelas familiares que podían transmitir por herencia a sus sucesores. Esta posesión sin embargo, estaba condicionada por el cultivo efectivo de la tierra y por el pago de tributos y servicios personales. Si un campesino abandonaba su tierra para irse a otra comunidad, o si la dejaba de cultivar durante dos años, perdía sus derechos y las autoridades del *calpulli* la

²²Ob. cit., El Municipio Mexicano.- Centro Nacional de Estudios Municipales. Pág. 34.

podían asignar a otro miembro. Si un campesino moría sin herederos, su tierra volvía al fondo común del *calpulli*. Los enfermos y menores de edad podían seguir en posesión de la tierra, aunque no la cultivasen ellos mismos o miembros de su familia; se las podía cultivar otra persona hasta que ellos estuvieran en condiciones de hacerlo.

"Los *calpullis* o barrios eran verdaderas unidades autosuficientes, en las cuales las familias que los integraban producían bienes necesarios y suficientes para su subsistencia.

Los integrantes del *calpulli*, a cambio del derecho sobre la tierra quedaban obligados ante el *Tlatuani* a pagar un tributo en especies; asimismo, estaban obligados a prestar servicios de trabajo, tales como el cultivo de otras tierras y la construcción de obras públicas.

La tierra perteneciente a la comunidad se repartía en tantas partes como *calpullis* o barrios había; cada uno de ellos se subdividía en tres:

a) La asignada para el aprovechamiento de los miembros del *calpulli*.

Esta tierra era distribuida entre los jefes de familia de ese grupo, a quienes tocaba un solar en el pueblo para vivir y una parcela cultivable en el campo.

b) La destinada para cubrir los gastos públicos, y

c) La dedicada a usos comunes y que era tierra baldía."²³

Los calpullis estaban formados por lazos de parentesco y por rasgos culturales comunes, entre los cuales contaba la participación de un mismo lenguaje dialectal, estaban ligados entre sí, y a través de sus clanes integraban la tribu, que era una liga de calpullis. El consejo tribal estaba formado por los parientes mayores y los jefes militares de cada calpulli. Este consejo era el que elegía al Tlatoani (gobernador de la tribu) y al Tlalcatecuhtli (jefe militar).

ÉPOCA COLONIAL.

En su primer viaje a tierras desconocidas, Colón descubre un nuevo mundo el inmemorable 12 de octubre de 1492 y funda el Fuerte de Navidad, siendo éste el primer sitio poblado por europeos, pero no tuvo carácter de ciudad, sino que constituyó una fortaleza militar.

En su segundo viaje, funda la que sería la primera ciudad insular, la Isabela, en la Isla la Española, hoy República Dominicana, el 27 de noviembre de 1493.

²³Ob. cit., Ochoa Campos, Moisés.- La Reforma Municipal. Pág. 34.

Siendo Gobernador de la Isla de Cuba Diego de Velázquez, sale Hernán Cortés del Puerto de Ajaruco (la Habana) el 10 de febrero de 1519. Nos dice textualmente Clavijero "la armada se componía de once navíos, de quinientos ocho soldados distribuidos en once compañías de ciento nueve hombres de mar, de dieciséis caballos, de diez cañones de artillería y de cuatro falconetes. Navegaron bajo la dirección del piloto Alaminos hasta la Isla de Cozumel."²⁴

Una vez que llegaron a Cozumel, los conquistadores capitaneados por Hernán Cortés se fueron costeano hasta Quiahuiztlán fundando el 22 de abril de 1519 el primer Municipio de la América Continental, que había de llamarse " Villa Rica de la Vera Cruz".

Bernal Díaz del Castillo comenta al respecto: "luego le dimos poderes muy bastantísimos delante de un escribano del Rey que se decía Diego de Godoy para todo lo por mí dicho. Luego ordenamos hacer fundar y poblar una villa que se nombró la Villa Rica de la Vera Cruz, y fundada la villa, hicimos alcaldes y regidores, fueron los primeros alcaldes Alfonso H. Puerto Carrero y Francisco de Montejo. A este Montejo porque no estaba muy

²⁴Ob. cit., Clavijero, Francisco Javier.- Historia Antigua de México. Pág. 291.

con Cortés por meterle en los primeros y principal, le mandó nombrar alcalde. Se puso una picota en la plaza y fuera de la Villa una horca."²⁵

De acuerdo con diversos autores que escriben sobre la conquista, la fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz, obedeció más que al deseo de fincar la estructura jurídico política del territorio por conquistar, obedece a la necesidad de Cortés de investirse de autoridad para realizar la conquista en México, autoridad que le había sido retirada por Diego de Velázquez, Gobernador de Cuba debido a los hechos acontecidos antes de su partida de la Habana.

Después de que contó Cortés con la autoridad suficiente para llevar a cabo su empresa, investido del poder que le otorga el Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz, y al quedar desligado de la autoridad de Diego de Velázquez, con el nombramiento de Justicia Mayor, dio marcha tierra adentro para ir al encuentro de lo que era su máxima ambición conquistar el Imperio Azteca y así en su encuentro con los Tlaxcaltecas aférrimos enemigos de los Aztecas, se alió con éstos para lograr su hazaña.

²⁵Díaz del Castillo, Bernal.- Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España. Editorial. Valle de México 1991. 1a. Edición. Pág. 145.

Tras largas luchas, cayó finalmente el Imperio de Moctezuma en poder de Hernán Cortés el 13 de agosto de 1521, a pesar de la valerosa resistencia que hizo Cuauhtémoc el último señor azteca de su pueblo, prefiriendo éste morir antes de entregarse al enemigo.

Comenzaría de esta manera el largo suplicio para el pueblo mexicana, estableciéndose primeramente tras la destrucción de Tenochtitlan, el primer Ayuntamiento en el Valle de México, instalado por Cortés en Coyoacán; al respecto comenta Ochoa Campos, que no se sabe con exactitud la fecha en que comenzó a funcionar éste, por haberse perdido los primeros libros de Cabildo, ya que solo se conservan a partir del 8 de marzo de 1524. Este se instaló en el Edificio que ocupaba el Cuartel General, ahí sesionó de agosto de 1521 a marzo de 1524, fecha en que fue trasladado a la antigua Tenochtitlán que posteriormente sería la Ciudad de México.

Instalado el Ayuntamiento en la nueva capital, las autoridades Municipales se preocuparon por formar el plano o traza de la ciudad y después procedió el Ayuntamiento a la distribución de los solares, facultad de la que al principio había gozado Hernán Cortés.

El México Colonial fue dividido en Reynos y gobernantes, y cada uno de éstos se subdividía en

provincias. Cada provincia contaba con una diversidad de pueblos que debían tener una cabecera. Las cabeceras eran las capitales de las regiones que sostenían una suma determinada de localidades; en las cuales se implantaba obligatoriamente un cabildo o Ayuntamiento.

La organización indígena que antecedió a la conquista fue reformada por los españoles de tal manera que los jefes de las tribus se convirtieron en caciques o señores y su ciudad capital se convirtió en cabecera. Como antes siguieron recolectando el tributo, con la diferencia de que en vez de entregarlo al Imperio Azteca lo daban a los españoles.

En todas las cabeceras debía implantarse obligatoriamente un cabildo o Ayuntamiento, que fue la entidad de gobierno mas pequeña de la administración política hispana.

Las funciones que debían desempeñar los cabildos eran la ejecución de la justicia, realizada por los alcaldes ordinarios y la administración municipal, que estaba a cargo de los regidores.

Los alcaldes tomaban parte en los juicios civiles y criminales; el cabildo era un Tribunal de Apelación, aún de las propias decisiones de los alcaldes. Sin embargo,

la Corona mandó constantemente a jueces especiales que limitaron las decisiones de dichos funcionarios municipales.

Respecto a los asuntos administrativos, el Municipio debía encargarse del arreglo de la ciudad.

Los primeros Ayuntamientos de la Ciudad de México se componían de un alcalde mayor, dos alcaldes comunes y ocho ediles. En 1526, los ediles se elevaron a doce, en 1527 se redujeron a siete y en 1528 se fijaron en doce. Después el Ayuntamiento se había de componer de quince personas designadas a perpetuidad y que habían comprado sus puestos, quienes elegían dos alcaldes, cinco ediles y un síndico.

La capital recibió los títulos de "La Muy Noble, Insigne y Muy Leal e Imperial Ciudad de México, como metrópoli de la Nueva España".²⁶

Las ciudades capitales de provincia tenían un alcalde mayor o corregidor que representaba al poder central.

Las Villas y poblados, según las Ordenanzas de 1563, tenían un alcalde ordinario, cuatro regidores y un alguacil.

²⁶Ob. cit., Ochoa Campos, Moisés.- La Reforma Municipal. Pág. 146.

Los congresos de las poblaciones fueron reconocidos por Carlos V, en cédulas que dieron a México y al Cuzco, el derecho al primer voto en las Asambleas.

El Ayuntamiento estaba precedido por:

- 1.- El Corregidor, y constaba de dos alcaldes y un número variable de regidores;
- 2.- Un Alférez Real;
- 3.- Un Procurador General ;
- 4.- Un Alguacil Mayor; y,
- 5.- Un síndico.

Estos funcionarios podemos decir, que son las figuras mas importantes del Ayuntamiento de la Nueva España; otros de los cargos dependientes del Ayuntamiento y cuyos titulares se nombraban en Cabildo eran:

- 1.- Los Diputados de los pobres;
- 2.- Los Diputados de propios; atendía a los pobres de la cárcel;
- 3.- El Obrero mayor, cuidaba de la inspección y dirección de obras públicas;
- 4.- Los Diputados de Fiestas;
- 5.- Los Diputados de Policía;
- 6.- Los Diputados de Alhondiga y Pósito, cuidaban del abastecimiento regular de las subsistencias a precios razonables fijados ellos mismos;
- 7.- Un Contador, manejaba los fondos del Ayuntamiento;
- 8.- Un mayordomo de propios y rentas;

- 9.- Dos Regidores llamados Fieles Ejecutores;
- 10.- Un Fiel, encargado de señalar los pesos y medidas;
- 11.- Un Veedor del Matadero, vigilaba el buen funcionamiento del Rastro de la Ciudad.²⁷

La Nueva España fue gobernada desde la Ciudad de México por Gobernadores Reales y enviados. Es decir, que el Rey nombraba a los Gobernadores y Alcaldes Mayores de algunos lugares y en otros los nombraba el Virrey o las Reales Audiencias. Este sistema duró hasta 1529, fecha en que se estableció la primera Audiencia. Después de 1535 los asuntos de gobierno fueron manejados por el Virrey, en tanto que la Audiencia continuó como Supremo Tribunal y como Cuerpo Consultivo.

La administración colonial estuvo altamente centralizada en la Ciudad de México. Residían en la ciudad el alto clero, la magistratura superior, la aristocracia territorial y la mayoría de los españoles.

A partir de 1570 y hasta 1787 aparecieron las alcaldías mayores, fueron en total ciento veintinueve, constituyendo para la Nueva España las jurisdicciones civiles en que estaba dividido su territorio.

²⁷Ob. cit., Ochoa Campos, Moises.- La Reforma Municipal. Pág. 146-147.

A mediados del siglo XVI, por disposición de España, se estableció que los cargos municipales se vendieran, hecho que se convirtió en un medio de enriquecimiento para la Corona, esto debido a que por cédula de la Reina Juana, el 15 de octubre de 1522, el cargo de regidor debía ser vendible y renunciable en otra persona; pero si moría sin hacerlo revertía el empleo a la Corona y ésta procedía a venderlo de nuevo.

Esta disposición no fue observada, y así tuvo que surgir una orden del Rey Felipe II, el 30 de junio de 1620, donde dispuso: "ordenamos y mandamos, que todas las ciudades, villas y lugares de españoles de todas las Indias y sus islas adyacentes no se provean por elección, o suertes, ni en otra forma y que en todas las partes donde pudiere se traigan en pregón y pública almoneda por los Oficiales de nuestra Real Hacienda por tiempo de treinta días, y vendan a cada lugar lo que estuviere ordenado que haya, y parecieren convenientes, rematándolos en su justo valor, conforme a las órdenes dadas, respecto de los demás oficios vendibles, y los sujetos en quien se remataren sean de la capacidad ilustre que convenga, teniendo en consideración que donde fuere posible se beneficien y los ejerzan Descubridores o Pobladores, o sus descendientes".²⁸

²⁸Ob. cit., El Municipio Mexicano.- Centro Nacional de Estudios Municipales. Pág. 101.

También eran oficios vendibles y renunciables en las ciudades y pueblos de españoles, los de escribano de cabildo, alguaciles mayores, depositarios y fieles ejecutores, únicamente los alcaldes ordinarios eran elegidos por elección popular.

Son de Hernán Cortés las primeras ordenanzas que se aplicaron en la recién fundada capital de la Nueva España, y no fue sino hasta 1573, cuando Felipe II expidió de modo general las famosas Ordenanzas sobre Descubrimiento, Población y Pacificación de las Indias, que perduraron hasta 1776.

En el siglo XVIII, bajo el gobierno de Carlos III, se efectuó una transformación gubernamental; se estableció el sistema de intendencias, éstas se encontraban a cargo de funcionarios representantes directos de la Corona Española que se llamaban intendentes, los cuales limitaron en gran medida las decisiones de los Ayuntamientos Novohispanos en lo que se refiere a las finanzas públicas.

Durante casi todo el período colonial, el Municipio estuvo subordinado al Estado Español, sin embargo, a fines del siglo XVIII y a principios del siglo XIX, el Municipio tomó parte activa en el proceso político que se gestó en aquél entonces.

El grupo de criollos fue comprando una diversidad de puestos municipales y comenzó a manifestarse en contra de la concentración del poder político y de la riqueza, detentada por los peninsulares. Al finalizar el período colonial, los criollos, a la sombra del Ayuntamiento, conspiraron en favor de la Independencia.

ETAPA DE INDEPENDENCIA.

Diversos factores favorecieron el triunfo de las ideas de la Independencia de México del Imperio Español, podemos señalar entre ellas las ideas del Iluminismo o de la Ilustración que como una nueva corriente de pensamiento estaba invadiendo Europa.

Es éste movimiento el que contribuirá en gran medida a la caída de la cabeza de Luis XVI, durante la Revolución Francesa en 1793; y es la influencia de estas ideas en algunos intelectuales de la época y funcionarios criollos de la Nueva España las que harán caer al Imperio Español. Se pueden citar entre estos principalmente a Locke y Rosseau como los autores que mas influyeron en la Nueva España, siendo también de gran importancia para las ideas de Independencia la Revolución Francesa y finalmente un hecho, probablemente el de mayor importancia, la invasión Napoleónica a España, éste hecho

será determinante para que el Ayuntamiento de la Ciudad de México; dirigido por Francisco Primo de Verdad y Francisco Azcárate, y apoyado por Jacobo de Villarrutia, terrateniente y único oidor criollo; perciba el cambio de la situación y comprende que por fin se ha abierto la posibilidad de lograr una reforma política. El 5 de agosto propone el Virrey José de Iturrigaray que convoque a una junta de ciudadanos, para gobernar en vía de mientras, y guardar la soberanía a Fernando VII.

Son sin lugar a dudas, las ideas de Locke y de Rosseau las que mayor influencia ejercen sobre intelectuales y funcionarios criollos y así vemos por ejemplo que se plantea la Doctrina del "Pacto Social" de Rosseau, cuando éstos plantean el problema del asiento de la soberanía, según el cual existe un pacto de sujeción entre el rey y la Nación, por el que ésta otorga libremente su soberanía al monarca. Este convenio es irrevocable. El monarca no puede desconocerlo, pero tampoco puede el pueblo arrebatarse al soberano la donación que le hizo del reino. Pero en el momento en que el rey se encuentra imposibilitado para gobernar, el pueblo o Nación vuelve a asumir el ejercicio de la soberanía. Así el Licenciado Primo de Verdad declara. "Dos son las autoridades legítimas que reconocemos, la primera es de nuestro soberano, y la segunda de los ayuntamientos, aprobada y confirmada por aquél. La primera puede faltar,

faltando los reyes, la segunda es indefectible por ser inmortal el pueblo. Por otra parte, los Ayuntamientos fueron las primeras autoridades de Nueva España, al contrario, el Virreinato y la Real Audiencia vienen a establecerse después. Así, dentro de la Nación, los Ayuntamientos constituyen los organismo más originarios y representativos."²⁹

Sería ésta la primera muestra de inconformidad con el sistema que prevalecía en esos momentos en el país, a la que seguirían otras, hasta el día en el que el Cura de Dolores, Don Miguel Hidalgo y Costilla en la madrugada del 16 de septiembre de 1810, pone en la calle a los presos y en la cárcel a las autoridades españolas del lugar, llama a misa y, desde el atrio de la Iglesia, insta a los parroquianos a unírsele a la causa que se proponía derribar al mal gobierno.

Una vez iniciado el movimiento de Independencia, como resultado de éste, se procedió a atender las exigencias del pueblo mexicano, formulando el marco jurídico de la nueva organización política del país.

Es la Constitución de Cádiz un documento de gran importancia, que aunque nunca llegó a ponerse en práctica

²⁹Historia General de México.- Editorial. El Colegio de México. México 1993. Pág. 316.

íntegramente, sirvió de base para la formación de posteriores Códigos Políticos Mexicanos.

La Constitución de Cádiz, fue jurada y firmada el 18 de marzo de 1812 en la Ciudad de Cádiz y el 30 de septiembre del mismo año fue promulgada en México por el Virrey Venegas.

En relación con el Régimen Municipal, la Constitución establecía en su artículo 309 la existencia de Ayuntamientos para el gobierno interno de los pueblos; estos Ayuntamientos se integraban por Alcaldes, Regidores, un Procurador y un Síndico, presididos por el Jefe Político, donde lo hubiese y en su defecto por el Alcalde; dice textualmente este artículo como sigue:

"Artículo 309.- Para el gobierno interior de los pueblos habrá Ayuntamientos compuestos del Alcalde o Alcaldes, los Regidores y el Procurador Síndico, y presididos por el Jefe Político donde lo hubiere y en su defecto por el Alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos."³⁰

El número de individuos que integraban el Ayuntamiento era en proporción al número de habitantes, y se renovaban anualmente por el sistema de elección popular, por lo que los cargos ya no eran ni vitalicios

³⁰Tena Ramírez, Felipe.- Leyes Fundamentales de México (1808-1989). Editorial. Porrúa S.A. México 1985. Pág. 95.

ni vendibles; además se establecía la no reelección (artículos 312 y 314).

El artículo 321 establecía las atribuciones de los Municipios, los cuales estaban limitados debido a la existencia de los Jefes Políticos, ya que a estas autoridades estaban sujetos los Ayuntamientos, pues éstos (los Jefes Políticos) vigilaban y supervisaban su buen funcionamiento. Este artículo señalaba textualmente:

"Artículo 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 la 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 calidad y circunstancias de los pueblos, y cuando les sea útil y beneficioso."³¹

Se puede afirmar que este artículo es el antecedente directo del artículo 115 de la Constitución de 1917, ya que como podemos ver, está enfocado a la administración de los pueblos.

De acuerdo con el artículo 323 de este mismo ordenamiento, los Ayuntamientos quedaban sometidos a la fiscalización de las diputaciones provinciales, especialmente en lo que se refiere al manejo de los caudales públicos.

La Constitución de Cádiz creó en México la Institución de los Jefes Políticos. Estos intervinieron en la vida política del país durante todo el siglo XIX y la primera década del siglo XX, eran intermediarios o el

³¹Ob. cit., Tena Ramírez, Felipe.- Pág. 96-97.

conducto para las relaciones entre los Ayuntamientos y los gobernadores de los Estados.

Después de la destitución del Virrey Apodaca, el 5 de julio de 1821 por tropas expedicionarias Españolas, queda al mando de la ciudad el mariscal de campo Francisco Novella.

El 3 de agosto del mismo año, desembarca en Veracruz Juan de O'Donojú, último Virrey de la Nueva España; tras ser sitiado por tropas iturbidistas, el 24 de agosto de 1821, Juan O'Donojú Teniente General de los Ejércitos de España y Agustín de Iturbide, Primer Jefe del Ejército Mexicano de las Tres Garantías (Trigarante) firman un tratado en la ciudad de Córdoba, en el que se reconoce la Independencia de México.

A continuación transcribo la parte medular del tratado sobre este punto "I. Esta América se reconocerá por Nación Soberana e Independiente, y se llamará en los sucesivo Imperio Mexicano; II. El gobierno del Imperio será Monárquico Constitucional Moderado; III. Será llamado a reinar en el Imperio Mexicano, previo juramento que designa el artículo cuarto del plan, en primer lugar el señor Don Fernando VII, Rey Católico de España; y por su renuncia o no admisión, su hermano el serenísimo señor Don Carlos Luis Infante de España; y por su renuncia o no

admisión otros principales de la casa real española; y por renuncia o no admisión de éstos, "el que las Cortés del Nuevo Imperio designen; ..."32

Con el tratado de Córdoba, se sentaron las bases para que el 21 de julio de 1822 Iturbide fuera coronado Emperador de México, (al declarar las cortes españolas nulos éstos tratados).

CONSTITUCIÓN DE 1824.

Con la entrada triunfal a la Ciudad de México del Ejército Trigarante, comandado por Agustín de Iturbide el 27 de septiembre de 1821, comienza una nueva era en la historia del México independiente, aunque esta independencia se dio de manera superficial, es decir, México logró únicamente el desprendimiento embrionario de España y nace a la vida independiente, pero no se logra satisfacer los anhelos del pueblo mexicano de ese tiempo.

Iturbide dejaba subsistentes la serie de contradicciones y desigualdades sociales que motivaron a Hidalgo a iniciar la lucha once años atrás, por lo que el descontento se generaliza y se reafirma, primeramente con

³²México a Través de los Siglos.- T. III 15va. Edición. Editorial Cumbres S. A. México 1979. Pág. 739-740.

la disolución del Congreso el 31 de octubre de 1822 y posteriormente con la aprehensión de varios diputados acusados de conspiración, entre ellos Fray Servando Teresa de Mier y Bustamante, quienes conspiraban contra el Imperio y en favor de un Gobierno Republicano, comienzan de este modo a generarse una serie de movilizaciones hasta llegar al de mayor descendencia y quedara como resultado la caída del Imperio de Iturbide.

El Plan de Casa Mata, es firmado el 1º de Febrero de 1823 en el Estado de Veracruz y no precisamente por Santa Anna y Guadalupe Victoria, como generalmente se afirmado sino según una escritora Texana, por Echávarri y sus oficiales.

"El citado Plan fue redactado por el Coronel Gregorio Arana, Secretario y guarda de honor de Echávarri, se afirma sin embargo que las bases se habían venido elaborando en las logias masónicas del país por hombres de Ramos Arizpe y Michelana, de quienes Echávarri y sus oficiales eran tan solo lugartenientes. Aun cuando no existe ninguna prueba documental sobre la verdad de esta afirmación puede creerse en su relativa exactitud porque Lúcas Alamán, Carlos María Bustamante y Lorenzo de Zavala, los primeros que la hicieron, se hallaban bajo cuerda para tal época, y el último de ellos era miembro muy activo de una de las logias masónicas. El hecho de que Ramos Arízpe y Michelana dirigieran el posterior

desarrollo de los acontecimientos tiende a confirmar su participación en sus principios y en su origen.

Puede probarse sin embargo que Santa Anna y Guadalupe Victoria no tuvieron participación en los orígenes del Plan de Casa Mata, aun cuando todos los comprometidos esperaban su apoyo. De conformidad con el artículo 8, en el cuál se preveía que una delegación llevará una copia a Veracruz, para ver si el plan recibía su aprobación, Echávarri envió de inmediato a Luis Cortázar como su representante ante Santa Anna, llevando una copia del plan y una carta en la cuál le invitaba a unirse a él para evitar los desastres que amenazaban al país".³³

El Plan de Casa Mata constaba de 11 artículos de los cuales a nuestro parecer sobresalen por su contenido el artículo 1°, 2°, 3°, 7° y 10°; el artículo 1° señalaba que "...se instalaría el Congreso tan pronto, como fuera posible...; el artículo 2° establecía que se convocaría a un nuevo congreso sobre las mismas bases que el anterior...; el artículo 3° se refería a la posibilidad de poder reelegir a los Diputados al Congreso; es decir que quienes formaban parte del congreso anterior fueran nuevamente electos; el artículo 7° señalaba que se nombraría una comisión para que hiciera llegar al

³³Lee Benson Nattie.- La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano. El Colegio de México. - 1955. Pág. 90-91.

emperador una copia del plan, y finalmente el artículo 10° señalaba que mientras el supremo gobierno enviaba su contestación, la diputación provincial realizaría las funciones administrativas del gobierno si es que este estaba de acuerdo con dicho plan".³⁴

Podemos afirmar que aunque el plan de Casa Mata no tiene gran contenido jurídico ni político, es de gran importancia por que es el antecedente de la decadencia del Imperio de Iturbide y sirve de base para la instalación del congreso.

El Imperio de Iturbide termina el 19 de marzo con la sublimación de Antonio López de Santa Anna y comienzan a emerger los ideales para el establecimiento de una República Federal.

Tras la caída del Imperio de Iturbide, bajo el Imperio de Antonio López de Santa Anna, imperaba en México la idea de la creación de una República, existiendo división de opiniones entre Federalistas y Centralistas, encabezados los primeros por Ramos Arízpe, Rejón, Gómez Farías y otros.

Como es sabido, la división territorial del país después de que logro su independendencia estaba compuesto

³⁴Zavala de, Lorenzo.- Ensallo Historico de las Revoluciones en México desde 1808 hasta 1830, Tómo I. S.R.A. CEHAM. México 1981. Pág. 156-157.

por Diputaciones Provinciales, misma que adopto al promulgarse la Constitución de Cádiz de 1812.

Después de la abdicación del primer Imperio las Diputaciones Provinciales se adhieren al Plan de Casa Mata y al proyecto de Santa Anna; el cual al dirigir a Echávarri el documento firmado prometiendo su adhesión, pero con algunas modificaciones, que se nombrarían "adiciones", establece que "... mientras no se reuniese el Congreso se observarían estrictamente la Constitución Española de 1812 y los decretos de las Cortes".³⁵

Así mismo José María Moran, Marqués de Vivanco expidió un bando dirigido a los habitantes de la Provincia de Puebla en el cual señalaba que tanto el como la diputación provincial apoyaban el Plan de Casa Mata. "Declaró así mismo su conformidad con el artículo 10, en el cual se disponía que la diputación provincial de Veracruz manejara los asuntos administrativos, bien entendido que, a medida que cada provincia fuese aceptando dicho plan, la respectiva diputación provincial recobraría la jurisdicción sobre sus asuntos administrativos".³⁶

De esta manera, todas las diputaciones provinciales al tiempo que se adhieren al Plan de Casa mata recobran

³⁵Lee Benson, Nattie.- Ob. cit., Pág. 92.

³⁶Ob. cit., Pág. 94.

su independencia, así podemos señalar que este es el origen de los Estados Libres y Soberanos, tal y como dice el autor que comentamos, "El jefe político se había convertido en el ejecutivo provincial y la diputación provincial o alguna junta había asumido las funciones legislativas de las provincias..."³⁷

De este modo se va preparando el terreno hacia el federalismo y harán su aparición en la vida política nacional dos ilustres personajes, Fray Servando Teresa de Mier y el también clérigo Don Miguel Ramos Arízpe.

El 5 de junio de 1823 la diputación provincial de Guadalajara declaró que reconocía provisionalmente al Congreso de México solo en calidad de convocante y al Ejecutivo en lo que resolviera para todo el país, pues en lo relativo a Guadalajara sólo sería obedecido en cuanto conviniera a la misma. Siete días más tarde, la propia diputación convocó a las provincias de Guanajuato, Querétaro y San Luis para instalar, con sus representantes un congreso que tomara las riendas del gobierno en caso de que faltara el de México. El 16 de junio Nueva Galicia fue erigida por su diputación en Estado Libre de Jalisco.

A Guadalajara siguieron Oaxaca, Yucatán y Zacatecas, cuyas diputaciones provinciales asumieron el gobierno local con independencia de México. En las demás

³⁷Ob. cit., Pág. 121.

provincias continuó propagándose la tendencia federalista y al mismo tiempo se desconocía el gobierno central. El 12 de junio el Congreso de México, en un afán de contener la desmembración, emitió lo que se le conoce como "voto del Congreso", en virtud del cual éste en vísperas de resolverse por no ser ya constituyente, sino sólo convocante, se declaraba por el sistema federal. Cinco días después expidió las bases para las elecciones del nuevo cuerpo Legislativo.

El 5 de Noviembre del mismo año se reúne el nuevo Congreso y Miguel Ramos Arízpe es nombrado Presidente de la Comisión de Constitución. El día 20 de enero de ese mismo mes y año la comisión presento el Acta Constitucional, que era un anticipo de la Constitución para asegurar el Sistema Federal; y el 31 de enero de 1824 se fue presentado finalmente un proyecto con el nombre de "Acta Constitutiva de la Federación Mexicana".

Por fin, el 4 de octubre de 1824 fue firmada y aprobada la nueva Constitución con el nombre de "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos".

En ésta no se hace ninguna referencia a la institución Municipal, debido probablemente a que la situación política obligó a los federalistas a prestar mayor atención a la tarea de organizar a los Estados, dejando a éstos en absoluta libertad para organizar sus

gobiernos y administraciones con la condición de que no se opusieran a esta Constitución, tal y como lo establece el artículo 161, párrafo primero de este documento.

Por lo tanto, los Ayuntamientos se rigieron por muchas de las disposiciones existentes desde la época de la Colonia que por no oponerse a la nueva Constitución no fueron derogados.

CONSTITUCIÓN DE 1836.

Después de la promulgación de la Constitución del 24, continuaban en México las muestras de inconformidad por algunos sectores de la población, tendencias políticas que se materializaba en el partido liberal por una parte, y por el bando opositor el partido de los conservadores, siendo el cerebro de los primeros el Doctor José María Luis Mora y por el segundo grupo Lucas Alamán.

Las dos Cámaras que formaban el Congreso Federal según el sistema bicamarista de la Constitución del 24 se reúne en dos ocasiones dando como resultado la Constitución de 1836, a la que se le conoce también como Constitución de las Siete Leyes por dividirse en siete estatutos, siendo ésta eminentemente centralista.

La Sexta Ley Constitucional denominada "División del Territorio de la República y Gobierno Interior de los Pueblos", consignaba en su artículo primero que la República se dividiría en Departamentos, los Departamentos en Distritos y éstos a su vez en Partidos.

El artículo 22 de ésta misma Ley establecía la existencia de Ayuntamientos en las Capitales de Departamentos, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población llegara a 4,000 habitantes y en los pueblos de más de 8,000.

Establecía también que los Ayuntamientos se elegirían popularmente en los términos que establecieran las leyes, decía el artículo 23 textualmente como sigue:

"Artículo 23.- Los Ayuntamientos se elegirá popularmente en los términos que arreglará una Ley. El número de Alcaldes, Regidores y Síndicos se fijará por las Juntas Departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador, sin que puedan exceder: los primeros, de seis, los segundos de doce; y los últimos de dos."³⁸

En lo que respecta a las funciones del Ayuntamiento ésta Ley establecía en su artículo 25 que éste estaría a cargo de la policía de salubridad y comodidad, cárceles, hospitales y casas de beneficencia que no fueran de fundación particular, las escuela de instrucción primaria pagadas con el fondo del común, los puentes, calzadas y

³⁸Ob. cit., Tena Ramírez, Felipe.- Pág. 243.

caminos y, de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público y a su vecindario.

La libertad Municipal otorgada por la Constitución era muy relativa, pues los Ayuntamientos dependían del poder político de los prefectos y subprefectos.

CONSTITUCIÓN DE 1857.

El Tratado de la Mesilla firmado el 30 de diciembre de 1853 por Antonio López de Santa Anna mediante el cual México vendió a los Estados Unidos esta parte de nuestro territorio, fue la gota que derramo el vaso, (aunque en realidad fue un chubasco) ante el vaivén del despótico y arbitrario Gobierno de Santa Anna , así el 1° de Marzo de 1854 tiene lugar en el estado de Guerrero la firma del Plan de Ayutla al cual se le a considerado el antecedente directo de la nueva constitución federalista de 1857.

El Plan de Ayutla fue suscrito por el Coronel Florencio Villareal en el pueblo de Ayutla en el estado de Guerrero, consta de 9 artículos estableciéndose fundamentalmente la culminación del ejercicio del Poder Publico a Antonio López de Santa Anna; así en el artículo 1°; se llamaba a elegir un Presidente interino de la

República, nombrado por los representantes de cada estado y territorio, en el artículo 2°, así mismo se convocaba a un Congreso Extraordinario, "...el cual se ocuparía exclusivamente de constituir a la Nación bajo la forma de República representativa popular, y de revisar los actos del ejecutivo provincial..."³⁹

Al Plan de Ayutla, le sucedería, el de Acapulco, suscrito diez días después, en el cuál se modificaban algunos artículos del de Ayutla.

De este modo, adoptando ambos planes se nombraba como Presidente interino al General Juan Álvarez y convoca éste a la instalación del congreso en cumplimiento al artículo 5° del Plan de Ayutla.

"Al poco tiempo, Álvarez en mal estado de salud persuadió a Comonford, a que ocupara su lugar, lo que hizo el poblano con el carácter de Presidente sustituto, mismo título y categoría que mantendría desde la convocatoria al Congreso Constituyente durante su desarrollo y a la firma del documento en febrero de 1857".⁴⁰

³⁹Zarco, Francisco.- Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857). El Colegio de México. 1956. Pág. 9.

⁴⁰Rabaza O, Emilio.- El Pensamiento Político del Constituyente de 1856-1857. Editorial Porrúa, S.A. México 1991. Pág.16.

Esta Constitución se promulgó el 11 de marzo de 1857, misma que estipulaba la organización del país, en República Representativa, Democrática y Federal.

En ella no se elevó a precepto Constitucional el régimen Municipal, y solamente hace alusión al Municipio, cuando en su artículo 31, Fracción II, establece la obligación del mexicano de contribuir a los gastos de los Municipios; asimismo el artículo 36, Fracción I, establece como obligación del ciudadano inscribirse en el padrón de su comunidad.

Otro artículo que únicamente menciona al Municipio es el 72 que en su Fracción VI, aludía a la elección popular de las autoridades municipales del Distrito Federal y los territorios.

De lo anteriormente expuesto podemos concluir que al no contemplarse en la Constitución Federal de 1857 la regulación del municipio, ésta quedaba conferida a los Estados de la Federación.

CONSTITUCIÓN DE 1917.

Como hemos podido constatar en las anteriores Constituciones que hemos mencionado y que rigieron en nuestro país, el Municipio no había tenido la suficiente atención por el Estado Mexicano, no es sino hasta el Constituyente de 1916-1917, cuando gracias al afán y

apasionamiento que Venustiano Carranza muestra por la libertad Municipal, cuando éste será tratado de manera más profunda.

En su carácter de Primer Jefe de la Revolución Constitucionalista, después de derrocar a Victoriano Huerta, Venustiano Carranza expresó en la Convención de Generales reunidos en el local de la Cámara de Diputados el 3 de octubre de 1914.

"-...todos ustedes -los Jefes del Ejército Constitucionalista:- discutirán el programa político del Gobierno Provincial de la República y los asuntos de interés general que conduzcan al país a la realización de los ideales de justicia y libertad por lo que tan esforzadamente hemos luchado."

"Igualmente - durante la campaña -, todos los Jefes del Ejército convinieron conmigo en que el Gobierno Provincial debía implantar las reformas sociales y políticas que en ésta convención se considerara de urgente necesidad pública, antes del restablecimiento del orden Constitucional. Las reformas sociales y políticas de que hablé a los principales Jefes del Ejército, como indispensables para satisfacer las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, de igualdad política y de paz orgánica, son brevemente enumeradas, las que enseguida expreso: El aseguramiento de la libertad Municipal, como base de la división

política de los Estados y como principio de enseñanza de todas las prácticas democráticas."⁴¹

El 12 de diciembre de 1914 instalado el gobierno en Veracruz, expidió Carranza un Decreto con el nombre de "Adiciones al Plan de Guadalupe", teniendo como propósito dicho Plan satisfacer las necesidades económicas, sociales y políticas del país, entre ellos el establecimiento del Régimen Municipal, y dando como resultado diecinueve proyectos de ley que salieron del seno de la Sección de Legislación Social, mismos que se adicionaron al Plan de Guadalupe, figurando entre ellos 5 sobre asuntos municipales.

1.- Ley Orgánica del artículo 109 de la Constitución de la República, consagrando el Municipio Libre;

2- Ley que faculta a los Ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios;

3.- Ley que faculta a los Ayuntamientos para la expropiación de terrenos en que establecer escuelas, mercados y cementerios;

4.- Ley sobre organización municipal en el Distrito Federal, territorios de Tepic y Baja California;

5.- Ley sobre los procedimientos para la expropiación de bienes por los Ayuntamientos de la

⁴¹Ob. cit., Ochoa Campos, Moisés.- La Reforma Municipal. Pág. 317-318.

República, para la instalación de escuelas, cementerios, mercados, etc".⁴²

Entre los decretos dictados en Veracruz, el relativo a la libertad Municipal, se expidió el 26 de diciembre de 1914.

De acuerdo con el tratadista Ochoa Campos; "éste decreto constituye un antecedente preciso del artículo 115 Constitucional y tuvo la importancia de reconocer en los Municipios la base de nuestra organización política, otorgándoles la autonomía de que encontraban privados por la tutela de los prefectos y Jefes Políticos." El decreto expedido en Veracruz dice textualmente:

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

Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de Gobierno Republicano, Representativo, Popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio Libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el Gobierno del Estado.

⁴²Ob. cit., Ochoa Campos, Moisés.- Pág. 318.

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

Los Gobernadores no podrán ser reelectos ni durarán en su encargo por un período mayor de seis años".⁴³

En la 52a. sesión ordinaria, celebrada el 20 de enero de 1917, la segunda comisión de Constitución se refirió por primera vez al tema de la Hacienda Pública Municipal.

Los miembros de la segunda comisión de Constitución, apuntaban en su dictamen que después de haber analizado las diversas iniciativas, y en su empeño por dejar sentados los principios en los que debía descansar la organización municipal, se inclinaron por proponer tres reglas: 1. La independencia del Ayuntamiento, 2. La formación de su Hacienda, la cual debía ser independiente, y 3. Otorgaban personalidad jurídica, para que el Municipio pudiera contratar, adquirir y defenderse.

Consciente la comisión de que el tiempo tan largo en que habían permanecido en el olvido los Municipios, éstos podían ser víctimas de ataques de autoridades mas poderosas, consideró necesario protegerlos elevando a rango constitucional las tres reglas anteriores,

⁴³Ob. cit., Derechos del Pueblo Mexicano.- Pág. 309.

condición indispensable para la vida, independencia y eficacia del Municipio.

La comisión creyó oportuno dar competencia a la Suprema Corte de Justicia para resolver las cuestiones hacendarías que surgieran entre los poderes del Estado.

Con base en lo anterior, la comisión presentó a la Asamblea Constituyente el siguiente proyecto del artículo 115 Constitucional:

"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 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 corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada Municipio. Los conflictos hacendarios entre el Municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema y de Justicia de la Nación , en los términos que establezca la Ley.

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."⁴⁴

En la 61a. sesión, celebrada el 25 de enero de 1917, la segunda comisión de Constitución presentó modificado el último párrafo del artículo 115, en la siguiente forma: "Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él o con residencia no menor de cinco años anteriores al día de la elección." (Los diputados que intervinieron en esta sesión fueron: González, Medina, Bojorquez, de los Santos, Cravioto y López Lira).

Los diputados Chapa y Cravioto propusieron que se votara el artículo 115, pero que se separaba la fracción II, para discutirla mas ampliamente después. En ésta sesión se aprobó el artículo 115, con 148 votos a favor y 26 en contra.

En la sesión permanente del 29, 30 y 31 de enero de 1917, después de largos y acalorados debates, la Asamblea Constituyente no había podido aprobar la Fracción II del artículo 115, lo referente a la Hacienda Municipal.

⁴⁴Ob. cit., Derechos del Pueblo Mexicano.- (Artículo 115. Pág. 19).

Es de hacer notar que el Constituyente de Querétaro estaba consciente de la necesidad de proteger la autonomía financiera del Municipio; sin embargo, las posturas de los diputados que participaron en los debates muestran dos puntos de vista distintos bien definidos: Por un lado, se argumentaba que el control sobre la hacienda municipal lo debería tener el Estado, através del Ejecutivo estatal; y por el otro se pedía la independencia absoluta de la hacienda municipal.

Sin importar si estos señores diputados estaban temerosos de invadir ámbitos del Estado, o por cansancio, o bien porque estuvieron cortos de tiempo, lo cierto es que la Fracción II fue aprobada por 88 votos en favor y 62 en contra, bajo la fórmula presentada por el Diputado Gerzayn Ugarte, que señalaba: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades."⁴⁵

El planteamiento anterior entregó a los Estados el destino económico de los Municipios, por lo que nunca pudieron ser auténticamente libres.

⁴⁵Ob. cit., Derechos del Pueblo Mexicano.- (Artículo 115. Pág. 69-71).

La fórmula propuesta por Ugarte para lograr la autonomía municipal sólo quedó reducida a un bello capítulo de la Constitución debido a que no fue llevada a la práctica, tal y como lo temía Heriberto Jara que decía: "no demos libertad política y restrinjamos 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 sólo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del Estado."⁴⁶

A continuación transcribo el texto original del artículo 115 Constitucional aprobado por el Constituyente de 1917.

"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

⁴⁶Ob. cit., Derechos del Pueblo Mexicano.- (Artículo 115. Pág. 23-24).

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 habitualmente o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelegidos ni durar en su encargo mas de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores, sustitutos e 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".⁴⁷

Como podemos ver, los principios básicos que con respecto al municipio consignaba el proyecto del Primer Jefe de la Revolución Constitucionalista fueron plasmados en el artículo 115 de la Constitución de 1917; así mismo, es de hacer notar que gran parte de esos preceptos aun subsisten a pesar del sinnúmero de reformas que ha sufrido este artículo, tal es el caso del párrafo primero el cual señala que "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"; así mismo la fracción primera del mencionado ordenamiento jurídico el cual señala "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"; a esta fracción primera, sin embargo con las reformas recientes se le han agregado algunas disposiciones referentes a la no reelección de los miembros del Ayuntamiento, así como lo referente a la suspensión, desaparición y revocación de ayuntamientos o de alguno de sus miembros, por las legislaturas locales.

⁴⁷Ob. cit., Derechos del Pueblo Mexicano.- Pág. 370-371.

Por otra parte, la fracción II desde sus orígenes, no dejó bien sentadas las bases de la hacienda municipal, por lo que ha sido objeto de constantes reformas durante gran parte de la trayectoria política de nuestro país, por lo tanto no pudo conservar su originalidad, además de como hemos dicho su redacción no garantizaba el buen desarrollo de las economías municipales, por lo que era necesario modificarla, dando como resultado el que en este region la reforma mas reciente, a nuestro parecer, sea la mas acertada, ya que originalmente no se señalaba cuales eran las fuentes de ingreso de la hacienda municipal, señalándose en ese entonces únicamente que "Los Municipios administraran libremente su hacienda, recaudaran todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y términos que señale la legislatura local...".

Al respecto consideramos que con Reforma del 83 acertadamente se trata el tema de la hacienda municipal en la fracción IV de la Constitución vigente, señalándose específicamente cuales son las fuentes de ingresos de la hacienda municipal: "Los Municipios administraran libremente su hacienda la cual se formara de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor". Al mismo tiempo se establecen otras fuentes de ingresos como son: tasas adicionales sobre la propiedad inmobiliaria;

participaciones federales, que serán cubiertas por la federación y finalmente los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos.

Otro punto que no es contemplado por el constituyente originario es lo relativo a los servicios públicos que debe prestar el municipio, y por su parte la Constitución vigente en su fracción III hace una enumeración de estos servicios.

Así podemos concluir, que aunque el Constituyente de 1917 basado en los ideales de Venustiano Carranza no tuvo la visión necesaria de la evolución que sufriría el municipio con el paso de los años, sí dejó sentada las bases, tales como la independencia del ayuntamiento, la formación de su hacienda y lo referente a la personalidad jurídica, dando de esta manera al Municipio los elementos necesarios para su desarrollo futuro.

CAPITULO II

ASPECTOS POLÍTICOS DEL MUNICIPIO

- A. PERSONALIDAD JURÍDICA DEL MUNICIPIO.

- B. RELACIONES DEL MUNICIPIO CON EL ESTADO.
 - 1. NATURALEZA DEL PODER MUNICIPAL.
 - 2. MUNICIPIO COMO DIVISIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO.

- C. EL MUNICIPIO COMO BASE DE DIVISIÓN Y ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA.

A. PERSONALIDAD JURÍDICA DEL MUNICIPIO.

Para iniciar a desarrollar este punto, es necesario primeramente, saber qué se entiende por personalidad jurídica.

Primeramente, señalaremos el concepto que sobre persona nos da el Doctor Miguel Acosta Romero. La Palabra persona nos dice el autor antes indicado, "es un término multívoco, puede tener contenido biológico, psicológico, filosófico y jurídico. Este último es el contenido que nos interesa y generalmente se le concibe como un sujeto capaz de derechos y obligaciones.

Originalmente, *personae* significa la máscara que usaban los actores en los teatros romanos para proyectar la voz. Según la tradición el uso fue haciendo que la palabra identificara al actor y, posteriormente, al individuo y, en nuestra época por extensión, a los entes jurídicos colectivos."⁴⁸

Asimismo, existe una clasificación de las personas. Todo ser susceptible de derechos y obligaciones es persona para el orden jurídico. Se les clasifica en personas físicas y personas jurídicas colectivas (generalmente conocidas como personas morales).

⁴⁸Acosta Romero, Miguel.- Ob. cit., Pág. 64.

La persona física, de acuerdo con la definición que nos da el tratadista Acosta Romero, es el ente biológico humano con derechos y obligaciones, su capacidad de goce se le atribuye desde que es concebido y la de ejercicio con la mayoría de edad, y termina la de ejercicio, por la interdicción y ambas por la muerte; los atributos o características de las personas físicas son tener un nombre, domicilio, estado civil, patrimonio, capacidad y nacionalidad.

Respecto de la persona jurídica colectiva nos dice el Doctor Acosta Romero "se significa por ser una serie de circunstancias, entre las cuales la principal es estar constituida por un grupo de personas que tienen fines comunes y permanentes, no confundiéndose la personalidad jurídica de sus integrantes, con la de persona jurídica colectiva."⁴⁹

Se han ensayado diferentes explicaciones para el problema de la existencia de la persona jurídica colectiva, las mas importantes son las de la ficción, con sus diferentes variantes a partir de las obras de Windscheid y Savigny, en el sentido de que constituye un ente ficticio creado por el derecho, y en el fondo carece de voluntad y una objetividad propia.

⁴⁹Ob. cit., Pág. 65.

Para Ferrara, la personalidad jurídica colectiva es producto del orden jurídico, este se le reconoce y se le atribuye.⁵⁰

No obstante lo anteriormente expuesto, los autores reconocen casi unánimemente, que existen dos personas jurídicas colectivas, respecto de las cuales no se puede hablar de ficción, sino que son una realidad, ellas son: El Estado y el Municipio.

Por lo que hace al Estado, la personalidad jurídica de éste, es concomitante y nace paralelamente con el ente social, es decir, al constituirse un Estado independiente, soberano, y autodeterminarse, tiene derechos y obligaciones y, por lo tanto, tiene desde este momento, personalidad jurídica, que no es ni una ficción, ni una creación abstracta del derecho.

Respecto a las personas jurídicas colectivas, el multicitado autor de la Teoría General de Derecho Administrativo nos dice: "Un sector de la doctrina considera que se puede establecer una distinción entre persona pública mayor, que es el Estado, y personas públicas menores, que son las Entidades Federativas, los Municipios y los Organismos Públicos Descentralizados".⁵¹

⁵⁰Ferrara, Francesco.- Teoría de las Personas Jurídicas. Editorial Reus. Madrid. 1929. Pág. 225-226.

⁵¹Ob. cit., Pág. 68.

De lo anteriormente expuesto, podemos deducir que: el Municipio es una persona colectiva de Derecho Público; por lo tanto se debe entender que la Personalidad Jurídica de éste, es la capacidad de goce y de ejercicio que tiene para realizar los actos jurídicos de su competencia, de tal manera que pueda manejar su patrimonio libremente de acuerdo a sus necesidades.

En otras palabras, el derecho le otorga personalidad jurídica al municipio para que pueda adquirir derechos y obligaciones, en relaciones de diversa naturaleza.

Es éste, sin lugar a dudas uno de los grandes aportes que hicieron a nuestra Legislación y al Pueblo Mexicano, los Constituyentes de 1917, cuando en aquél histórico debate celebrado en la 52a. Sesión Ordinaria de 20 de enero de 1917, la segunda condición de Constitución presentó a los asambleístas, tres reglas medulares para la conformación del artículo 115, la primera era la relativa a la independencia de los Ayuntamientos; la segunda a la formación de la Hacienda Municipal y, la tercera al otorgamiento de personalidad jurídica.

La comisión de Constitución, consideró oportuno que los municipios obtuvieran su personalidad jurídica, a fin de que pudieran contratar, adquirir, defenderse, etc.

El texto original del artículo 115 Constitucional decía en su Fracción III, párrafo primero "Los municipios

serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales."⁵²

Al respecto, el Doctor Ignacio Burgoa, señala que la expresión "Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica, debe interpretarse no en un sentido imperativo futuro, sino en cuanto que las mencionadas Entidades tienen dicha personalidad por ministerio de la Constitución Federal, sin que tal personalidad se las atribuyan a posteriori las legislaturas particulares de cada Estado miembro, como podría inferirse de los vocablos -serán investidos-."⁵³

Con la reforma de 1983 durante el gobierno de Miguel de la Madrid, en el párrafo primero de la Fracción II, se estableció que: "Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley".⁵⁴

El Doctor Ignacio Burgoa, señala que la personalidad jurídica, también llamada personalidad moral, es considerada como una ficción de la Ley, es decir, como centro de imputación normativa. Por ende, las personas jurídicas o morales sólo existen por virtud de la norma

⁵²Derechos del Pueblo Mexicano. Ob. cit., Pág. 370.

⁵³Burgoa Orihuela, Ignacio.- Derecho Constitucional Mexicano. 9ª Edición. Editorial. Porrúa S.A. México. 1994. Pág. 907.

⁵⁴Tomado de Ugarte Cortés, Juan.- La Reforma Municipal. Editorial. Porrúa S.A 1ª Edición México. 1985. Pág. 29.

jurídica, que es el elemento que les otorga capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones.

Respecto a la personalidad jurídica del municipio, el citado jurista nos dice: "En el ámbito de la realidad social, económica y geográfica existen diferentes comunidades que integran el elemento humano del Estado, ésas comunidades se asientan y viven en un espacio determinado; afrontan diferentes problemas y sufren necesidades de variada índole y a ella y a sus individuos componentes pertenece un cierto patrimonio constituido por bienes de distinta naturaleza. Ahora bien, a esos sujetos indeterminados que son las citadas comunidades, el Derecho imputa personalidad considerándolas como Entidades públicas e integrándolas sintéticamente con los elementos ónticos que hemos señalado para que puedan adquirir derechos y contraer obligaciones, en relaciones de diversa naturaleza, a efecto de que puedan realizar ciertos fines."⁵⁵

Como lo señalan algunos autores, al reconocerle personalidad jurídica al municipio, se está aceptando tácitamente que, como lo hemos señalado al inicio de esta investigación, el municipio lo constituyen grupos o comunidades de individuos asentados en una fracción de territorio determinado, que son reconocidos por el Estado y

⁵⁵Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob. cit., Pág. 908.

al reconocerlos les otorga personalidad jurídica y les da el rango de municipios; y no como pretenden hacerlo creer otros autores al considerar al municipio como una creación del Estado y siendo una célula más del aparato administrativo Estatal o como una descentralización administrativa por región.

B. RELACIONES DEL MUNICIPIO CON EL ESTADO

Para abordar éste punto, partimos del modo en que deberían ser las relaciones entre el Estado y El Municipio considerando al Estado, como la entidad federativa que agrupa a un conjunto de Municipios y que en su totalidad darán forma al ente jurídico abstracto que es el Estado; por lo tanto las relaciones entre ambas instituciones deberían ser de profundo respeto y (cooperación) colaboración.

Decimos que la relación entre éstas dos instituciones debe ser de respeto y colaboración porque estaríamos hablando de una misma persona si los equiparamos con la familia es decir, que debe de existir una relación como si fuera de padres a hijos, consideraríamos al Estado como el Padre y a los Municipios que lo integran como a los hijos.

El Municipio comprende población y comprende territorio; el Estado dice población, que es la misma comprendida por el Municipio y dice territorio, que es el mismo comprendido por el conjunto de sus municipios.

El Municipio dice poder y autoridad, emanada dentro de su respectiva comunidad. El Estado también constan de poder y autoridad, emanada de dentro del todo que forman las comunidades municipales. La soberanía, que emana del pueblo, como todo lo nacional, ciertamente puede decirse que emana, distributivamente considerada, de cada comunidad municipal y de cada individuo.

Según señala el mencionado autor José Gamas Torruco citado por el tratadista Mário Moya Palencia⁵⁶ que el problema fundamental que plantea la relación del Estado con el Municipio es indudablemente preservar la integridad de aquél, sin socavar la libertad de éste.

Dos son los sistemas esenciales ideados nos dice, para regular dicha relación: el centralizado y el descentralizado.

La relación es centralizada si se presentan las siguientes características:

a) Las facultades otorgadas a los órganos del Estado son sumamente amplias, y reducidas las otorgadas a los

⁵⁶Moya Palencia, Mario.- Temas Constitucionales. Editorial. UNAM. México 1983. 1ª reimpresión. Pág. 45.

órganos municipales, por lo que la mayor parte de las decisiones que afecten al Municipio, son tomadas por personas ajenas al mismo.

b) Los órganos municipales están encuadrados dentro de una estructura jerárquica formando parte del gobierno nacional de manera dependiente.

c) Los órganos municipales aplican en gran medida el orden nacional, siendo primordiales ejecutores de éste.

El sistema centralizado nació y se ha desarrollado sobre todo en Francia y se ha extendido a Europa Occidental, a medio y lejano Oriente y a América del centro y del Sur, así como a África. Lo practican también los Estados Socialistas.

En cambio, la relación es descentralizada si se presentan las siguientes características:

a) Los órganos municipales están dotados de amplia competencia, por lo que la mayor parte de las decisiones que afectan al municipio son tomadas por sus autoridades.

b) Los órganos municipales están libres de relación jerárquica; no hay intermediarios entre los órganos nacionales y los locales sino división de competencias.

c) Los órganos municipales aplican el orden nacional sólo en determinados casos.

Este sistema de descentralización municipal es esencialmente británico y se práctica en los países anglosajones.

1. NATURALEZA DEL PODER MUNICIPAL.

Hablar del origen o naturaleza del poder municipal, significa hablar del origen de la sociedad, lo que implica hablar del Estado como ente abstracto, lo cual a su vez significaría hacer un estudio mas profundo que sería motivo de otra tesis, por lo tanto, únicamente haré un somero estudio sobre la naturaleza del poder municipal, basándome en sólo algunas corrientes doctrinales que tratan sobre el origen del Estado.

Desde el punto de vista sociológico o jus naturalista, se afirma que el Municipio es una sociedad natural que evoluciona hasta constituirse en sociedad política y que el poder provendría de dentro del mismo núcleo humano, es decir, que la fuente de todo poder o la fuente del poder originario en el Municipio proviene de quienes lo constituyen dicho de otro modo, de la sociedad. Jean Jacobo Rosseau en su obra "El Contrato Social" habla sobre el origen del poder, nos dice que el hombre por si sólo no puede resolver sus necesidades dentro de un grupo cerrado que es la familia, por lo tanto conviene con otros hombres

en la necesidad de asociarse para de esta manera poder resolver problemas que una sola familia no podían lograr.

A esta asociación es a la que se le conoce con el nombre de "Contrato Social" o pacto social, en el cuál cada individuo, cede su soberanía, su libertad individual que en conjunto se depositan en el soberano que es el Estado.

"Cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro considerado como parte indivisible del todo".⁵⁷

Este acto de asociación convierte al instante la persona particular de cada contratante, en un cuerpo normal y colectivo, compuesto de tantos miembros como votos tiene la asamblea, la cual recibe de este mismo acto su unidad, su yo común, su vida y su voluntad. La persona pública que se constituye así, por unión de todas las demás, tomaba en otro tiempo el nombre de Ciudad y hoy el de República o Cuerpo político, el cual es denominado Estado cuando es activo, Potencia en comparación con sus semejantes. Cuanto a los asociados éstos toman colectivamente el nombre de Pueblo y particularmente el de ciudadanos como partícipes de la autoridad soberana, y súbditos por estar sometidos a las leyes del Estado.

⁵⁷Jacobo Rosseau, Jean.- El Contrato Social. Editorial. UNAM. (Nuestros Clásicos No. 23) México 1984. Pág. 21-23.

De lo anterior podemos deducir que según Rosseau, la libre voluntad de los individuos de formar un pacto social, es lo que da origen al poder del Estado; es decir que si cada individuo se retirara o dejara de formar el pacto, el Estado perdería su soberanía y por lo tanto su poder.

A nuestro entender de acuerdo con Rosseau, éste es el origen del poder, el que deriva del pueblo, de cada individuo unido en común o en sociedad.

Por lo tanto, la naturaleza del poder Municipal de acuerdo con esta teoría es un poder soberano originario, es decir que le viene del pueblo desde sus orígenes.

Otra de las corrientes doctrinales, es la teoría positivista expuesta ampliamente por Hans Kelsen, éste argumenta que el Estado no es un hecho natural, es decir, no pertenece al mundo del ser, sino al deber ser. Es un objeto espiritual cuya esencia consiste en "un sistema de normas";⁵⁸ agrega además "que el Estado, como orden no puede ser más que el orden jurídico o la expresión de su unidad"⁵⁹; entendiendo por orden jurídico el positivo, pues es imposible admitir junto a éste la validez de otro orden cualquiera. Al establecer la identidad entre Derecho y Estado, Kelsen atribuye al Derecho la soberanía como

⁵⁸Kelsen Hans.- Teoría General del Estado. Editorial. Editora Nacional S. A. México 1972. Pág. 18.

⁵⁹Ob. cit., Pág. 21-22.

supremacía del orden jurídico Estatal, sin que sea una cualidad de la fuerza o poder del Estado.

Refiriéndose al municipio, Kelsen nos dice que: "el dominio que ejerce un Municipio no es propiamente poder estatal, debido a que ese poder no es ejercido por Derecho -propio-, sino por concesión del Estado. El poder del Estado es poder -propio-, es decir, Derecho propio de dominación. La naturaleza del poder del Estado consiste en ser -originario-, esto es, no deriva de ningún poder superior ni concedido por ninguna autoridad más alta".⁶⁰

De lo anterior podemos entender que de acuerdo a la Teoría Positivista, el Estado crea al Derecho y a su vez el Estado Federal, fundado en el Derecho creará otros Estados (Entidades Federativas) que a su vez tendrán bajo su mando a las comunidades organizadas en municipios; de acuerdo con Kelsen éste es el origen de los municipios, una creación del Estado, que sustentará su poder en la ley suprema que es la Constitución, misma que autoriza su fundación y su funcionamiento, que tendrá una fracción de poder delegada por el Estado y por lo tanto, jamás podrá ser soberano; porque, como dice Kelsen, su poder no le viene de si mismo, sino por concesión del Estado.

⁶⁰Kelsen Hans. Ob. cit., Pág. 154.

2.- EL MUNICIPIO COMO DIVISIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO.

Muchas son las doctrinas que dirimen sobre la situación organizativa del municipio, la doctrina dominante, la positivista a interpretado al artículo 115 Constitucional, cuando dice que el municipio será la base de la organización política y administrativa de los Estados miembros de la Unión, como una consagración de la doctrina positivista y piensan que el municipio sirve de criterio formal para llevar a cabo la división territorial y organización política y administrativa.

Al respecto el Doctor Jorge Carpizo comenta: "El Municipio puede ser contemplado desde dos ángulos: como una descentralización política y como una descentralización administrativa por región.

La descentralización política significa que los municipios tienen sus propias autoridades electas directamente por el pueblo, que poseen facultades legislativas en los casos que señala la Constitución General de la República, la del Estado y la ley Local; que tienen una cierta competencia propia: los servicios que debe prestar y que deben tener recursos económicos para poder realizar esos servicios.

La descentralización administrativa por región de los municipios, presupone que en una cierta parte del

territorio, se asienta un grupo de familias, que existe una autoridad administrativa, que coincide con la política y se atienden las necesidades colectivas que la Constitución o la Ley les señale".⁶¹

Por otra parte dentro de la misma corriente doctrinal, el Maestro Serra Rojas alude a la descentralización administrativa en los siguientes términos:

"La descentralización administrativa regional, llamada por algunos autores descentralización territorial, es una forma de organización administrativa descentralizada, que tiene por finalidad la creación de una institución pública, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución en el artículo 115 y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales -que expiden las legislaturas de los Estados-.

La descentralización por región es una forma mixta, administrativa y política que organiza una entidad autónoma, hasta 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 la población agrupado en familias como forma natural de organización de la vida colectiva.

⁶¹Carpizo, Jorge.- Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Editorial. Porrúa S.A. México. 1983. Pág. 233.

b). Una porción determinada del territorio nacional.

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 la exclusión de los servicios federales y los de la entidad federativa".⁶²

Más adelante el mismo autor, insiste en que la única forma de descentralización administrativa regional o territorial que existe en México es el Municipio, que tiene como órgano ejecutivo al Presidente Municipal o al Alcalde.⁶³

Por su parte el Constitucionalista Tena Ramírez nos dice al respecto que lo plasmado en el artículo 115 Constitucional al disponer que los Estados tendrán "como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre", es una fórmula inexacta; porque "un estado -miembro-, en su calidad tal, no puede fraccionarse en municipios para efectos de su organización interna, tanto porque ésta organización es distinta y en cierto modo antagónica a la municipal, cuanto porque la descentralización burocrática

⁶²Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo. Editorial. Porrúa México 1985. Pág. 599-600.

⁶³Cfr. Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo. Pág. 600.

confiada a los numerosos y variados municipios conduciría al caos. La división territorial de los Estados no tiene por base al municipio, sino a ciertas circunscripciones territoriales mucho más extensas llamadas distritos o cantones, cuya área se fija por los órganos centrales de acuerdo con las necesidades de la administración. Esa división territorial se utiliza principalmente para finalidades de orden fiscal y electoral y nada tiene que ver con los municipios".⁶⁴

Más delante el citado tratadista Tena Ramírez, diciendo que lo que el precepto quiso instituir, fue la libertad del municipio y al mismo tiempo sus vínculos de coordinación con el Estado.⁶⁵

Desde nuestro particular punto de vista, coincidimos con el Maestro Tena Ramírez en el sentido de que lo dispuesto por el artículo 115 en su párrafo inicial al decir que los Estados tendrán "como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre", es una fórmula imprecisa, en virtud de que la Constitución lo que hace es reconocer al Municipio como tal, cuyo territorialidad no puede separarse de la comunidad que se asienta en ella; es decir, no pueden

⁶⁴Tena Ramírez, Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano Editorial Porrúa S.A. México, 1989. Pág. 145.

⁶⁵Cfr. Tena Ramírez, Felipe. Ob. cit., Pág. 145.

existir municipios sin territorios, como tampoco puede haber sociedades sin su asiento territorial.

La Constitución circunscribe en éste primer párrafo del artículo 115, al municipio dentro de lo estatal. El municipio aparece así, como un fenómeno de los Estados, ante todas las cosas. El municipio hace referencia a los Estados miembros: es decir, estos se organizan y se dividen con base en varios criterios, uno de los cuales es el de tomar en cuenta al fenómeno municipal.

Dicho de otro modo, el Municipio, en cuanto fenómeno histórico social y político, debe ser la base para llevar a cabo la división territorial y política de los Estados. Es decir, los Estados no podrían tener otra división territorial distinta a la que viene determinada por cada municipio, así como tampoco pueden tener otra división política distinta a la determinada por cada municipio.

Podemos concluir diciendo que la Federación, al organizarse en Estados Federales, ordena al crear a dichos Estados Federales o al reconocer a algunos ya existentes, que dichos Estados reconozcan a las comunidades existentes en su demarcación y les otorguen la calidad o grado de Municipios y así se organizarían las Entidades Federativas, reconociendo a las comunidades existentes y no de otra manera.

Esto es lo que quiere decir el artículo 115 Constitucional en su párrafo inicial al disponer que los

Estados tendrán "como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre".

Cabe destacar lo que señala el maestro Quintana Roldán, quien atinadamente menciona que en el texto actual de la Constitución en su artículo 115, se otorga al Municipio una serie de facultades reivindicatorias en relación a su territorio, destacando que anteriormente poco tenían que ver los Municipios con la regulación de su propio desarrollo urbano, con las reservas territoriales y de la regulación de la tenencia de la tierra urbana. Asimismo, menciona que actualmente se detallan las bases para que las Entidades Federativas elaboren marcos legales que integren a los Municipios en la toma de decisiones sobre estos rubros de vital importancia en la vida Municipal; haciendo resaltar el hecho de que "es importante recordar el precepto en cuestión en la parte final de la fracción quinta, donde indica que los Municipios de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas necesarias para sobre tan importante materia".⁶⁶

⁶⁶Quintana Roldán, Carlos Francisco.- "Regulación Jurídica Constitucional del Municipio". 75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Editorial Porrúa S.A. México, 1992. Pág. 453.

C. EL MUNICIPIO COMO BASE DE DIVISIÓN Y ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA.

Siguiendo el mismo orden de ideas planteado anteriormente, refiriéndonos concretamente a la doctrina sociológica que supone a la comunidad como fuente originaria de todo poder y el municipio como base de la organización de la sociedad en general, el Estado reconoce la comunidad existente, adopta su forma de organización política y administrativa, y viene a darse así una relación entre el Estado y el Municipio, de reconocimiento y respeto a su organización política y administrativa, y en ningún momento de subordinación.

Los Estados, quedan obligados a respetar y a propiciar la aplicación de los principios, mediante los cuales se les está reconociendo a los municipios como parte integrante de la Federación, garantizado por la propia Constitución, su tradicional capacidad de autogobierno y autoadministración.

Por otra parte, el tratadista Roberto Ortega Lomelín en su libro "El Nuevo Federalismo La Descentralización" nos dice: es ampliamente reconocido y aceptado que el municipio puede ser contemplado desde dos ángulos: como una

descentralización política y como una descentralización administrativa por región.

La descentralización política significa que los municipios tienen sus propias autoridades electas directamente por el pueblo; que poseen facultades legislativas en sentido material en los casos señalados por la Constitución General, la del Estado y la Ley Local; que tienen una cierta competencia propia; y que deben tener los recursos económicos para poder realizar su ámbito competencial de funciones.

La descentralización administrativa por región, que se constituye con los municipios, presupone que en cierta parte del territorio, se asienta un grupo de familia, que existe autoridad administrativa, que coincide con la política, y se atienden las necesidades colectivas que la Constitución o la Ley les señalan.⁶⁷

Nos dice este autor que debe considerarse al municipio como una unidad sociopolítica dentro del Estado y no como un ente que forme parte del pacto federal, pero que se incorpora a éste para darle una mayor efectividad, dice además, que la naturaleza del municipio consiste en una

⁶⁷Ortega Lomelín, Roberto.- El Nuevo Federalismo. La Descentralización. Editorial Porrúa S.A. 1ª edición México 1988. Pág. 384.

modalidad de la descentralización política y administrativa de los Estados y por lo tanto no es un nivel de poder público que pueda equipararse a los Poderes de la Unión y a los Poderes de los Estados.⁶⁸

Por su parte el Doctor Acosta Romero señala que las Entidades Federativas son autónomas para organizar su régimen interno y, dentro de ellas, existe la estructura político-administrativa fundamental que es el Municipio. Así se configuran las tres esferas de competencia: La Federal, la Estatal y la Municipal. Nos dice además que es dudoso que pudiera hablarse de descentralización por región política y administrativamente, ya que el municipio es un órgano político-administrativo concebido en la Constitución, pues hay características teóricas comunes entre el municipio y las Entidades Federativas y por lo tanto resultaría que éstas últimas (los Estados de la Federación) también serían organismos descentralizados por región.

Más adelante el distinguido tratadista, hace una crítica respecto de que existen algunos autores que consideran al municipio, desde un punto de vista administrativo, como organismo descentralizado por región, ya que según dice, primeramente la actividad del municipio

⁶⁸Cfr. Ob. cit., Pág. 384.

no se restringe únicamente a prestar servicios públicos pues realiza múltiples actividades políticas, administrativas y socioculturales, además de prestar servicios públicos y en segundo lugar, no existe jerarquía directa administrativa entre el Presidente de la República o el Gobernador y los Ayuntamientos, pues éstos son de elección popular directa y gozan de la autonomía que les garantiza la Constitución Federal, de donde se desprende que el Municipio es una célula político administrativa que es la base de la organización de las Entidades Federativas y como tal, debe de estudiársele y no en el concepto anticuado de descentralización por región.⁶⁹

⁶⁹Cfr. Acosta Romero, Miguel. Ob. cit., Pág. 485-486.

CAPITULO III.

ESTRUCTURA JURÍDICA DE LOS MUNICIPIOS EN OAXACA.

- A. LOS PRINCIPIOS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.
- B. NORMATIVIDAD CONSTITUCIONAL DE LOS MUNICIPIOS EN OAXACA.
- C. ANÁLISIS DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DE OAXACA.
- D. ORGANIZACION Y COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS.

A. LOS PRINCIPIOS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

La figura Municipal, es una Institución que sufre muy pocas transformaciones durante gran parte de la trayectoria política del país desde la Colonia, es hasta la promulgación de la Constitución de 1917 cuando gracias a la persistencia de Carranza se toca el tema del Municipio y es considerado éste como elemento fundamental para el desarrollo del país.

El artículo 115 Constitucional es producto del movimiento revolucionario de 1910 y el reflejo manifiesto de los ideales de la mayoría de los Constituyentes de 1917 que anhelaban un México mejor mediante la creación del Municipio Libre, el cual pudiera dar a sus habitantes una mejor forma de vida, basada en la autonomía económica y política, así como en la pureza de sus representantes, garantizada por la elección democrática.

El reflejo de esta corriente ideológica se manifiesta claramente en el mensaje de Venustiano Carranza, dado a la Convención de Generales el 3 de octubre de 1914 en el cual decía "Las Reformas Sociales y Políticas de que hablé a los principales Jefes del Ejército, como indispensables para satisfacer las aspiraciones del Pueblo en sus necesidades de libertad económica, de igualdad política y de paz orgánica, son brevemente enumeradas, las que enseguida expreso: El aseguramiento

de la libertad Municipal, como base de la División Política de los Estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas".⁷⁰

Posteriormente el 12 de diciembre de 1914, una vez instaurado su gobierno en Veracruz, Carranza expidió un Decreto con el nombre de "Adiciones al Plan de Guadalupe".

Este Decreto constituye el antecedente directo del artículo 115 Constitucional y tuvo la importancia de reconocer en los Municipios, la base de nuestra organización Política, otorgándoles la autonomía de que se encontraban privados por tutela de Prefectos y Jefes Políticos.

El Decreto dice textualmente: "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 estos y el gobierno del Estado."

"El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los

⁷⁰Ochoa Campos, Moises.- La Reforma Municipal. Ob. cit., Pág.318.

Municipios donde residieren habitual o transitoriamente".⁷¹

El Proyecto de Carranza solamente señalaba que el Municipio sería la base de la División Territorial de los Estados y que no existirían autoridades intermedias entre el propio Municipio y el Gobierno del Estado, mas nada reglamentaba sobre la hacienda Municipal.

Por ello, la Asamblea Constituyente, después de aprobar sin mayor trámite lo referente a los aspectos políticos del Municipio, centró su discusión sobre la estructura de la hacienda Municipal, estimando que debía legislar sobre tan importante tema para otorgar al Municipio una verdadera autonomía financiera.

Así, ya se vislumbraba la necesidad de la independencia económica de los Municipios, como elemento sinecuanon para el desarrollo económico de los pueblos, desafortunadamente, aunque esta era la principal preocupación de los diputados miembros del Congreso Constituyente, jamás pudieron ponerse de acuerdo en la forma en que se daría esa libertad que tanto anhelaban.

El primer dictamen señalaba que "Los Municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos políticos del Estado, en la proporción y términos que señale la

⁷¹Ob. cit., Pág. 318.

Legislatura Local. Los Ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada Municipio. Los conflictos hacendarios entre los Municipios y los Poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la Ley".⁷²

La redacción presentada por la Comisión de Constitución al Pleno de la Asamblea, causó gran polémica entre los diputados miembros del Congreso, provocando una división, entre quienes opinaban que correspondía al Municipio la recaudación de todos los impuestos y que fuera éste quien entregara al Estado recursos para contribuir a sus gastos públicos y por otro lado, estaban quienes decían que debería ser todo lo contrario.

Después de múltiples debates, finalmente quedó esta fracción aprobada con la redacción que tuvo hasta 1983, señalando que "los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que serán las suficientes para atender las necesidades Municipales".⁷³

Con esto se hacían realidad las palabras que una vez pronunciara el Diputado Heriberto Jara, pareciera que el

⁷²Los Derechos del Pueblo Mexicano.- (México a Través de sus Constituciones.) T. VIII, 2a. Edición. Editorial. Porrúa, S.A. México. 1978, Pág. 311.

⁷³Cfr. Ob. cit., Pág. 332.

destino se empeñaba en hacerle una mala jugada a los Municipios, no permitiendo su desarrollo y manteniéndolos en la miseria en que se encontraban sometidos a la voluntad de los Estados; por ello, en las Reformas de 1983, el Constituyente Permanente vuelve a plantear las bases de la economía financiera del Municipio.

Antes de las Reformas de 1983, el artículo 115 Constitucional sufrió varias modificaciones, siendo la primera de ellas la de 1928 que disminuyó el número de Diputados en las Legislaturas Locales; la segunda de 1933, agregó un segundo párrafo a la fracción I, y fijó normas para la elección de Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos; la tercera de 1943, amplió a seis años el período de gestión de los Gobernadores de los Estados; en 1947 se dio la Cuarta reforma que agregó a la fracción I un párrafo que otorgó a las mujeres el Derecho de votar y ser votadas en las elecciones Municipales; la siguiente reforma de 1952 suprimió el segundo párrafo de la fracción I, en virtud de que al mismo tiempo se reformó el artículo 34 de la Constitución, que expresamente otorgó a las mujeres la calidad de ciudadanas, a continuación transcribo la iniciativa de dicha reforma dada en la Sesión Ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el 9 de Diciembre de 1952; "CC. Secretarios del H. Congreso de la Unión.-
Presentes.

"Considerando que la mujer mexicana, generosa y desinteresadamente a prestado su valiosa aportación a las causas mas nobles, compartiendo peligros y responsabilidades con el hombre, alentándolo en sus impresas e inculcando en sus hijos los principios morales que han sido un firme sostén de la familia mexicana.

"Considerando que, a partir de la Revolución y consciente de su alta misión en las vicisitudes de nuestras luchas libertarias, la mujer ha logrado obtener una preparación cultural, política y económica, similar a la del hombre, que la capacita para tener una eficaz y activa participación en los destinos de México.

"Considerando, que siempre he abrigado la convicción de que la mujer mexicana, ejemplo de abnegación, de trabajo y de moral, debe recibir estímulo y ayuda para su participación creciente en la vida política del país, y que durante la pasada campaña electoral, al auscultar el sentir no sólo de los núcleos femeninos si no de todos los sectores sociales, se puso de manifiesto que existe un ambiente notoriamente favorable al propósito de equiparar al hombre y a la mujer en el ejercicio de los derechos políticos.

"Considerando así mismo que la intervención de la mujer en las elecciones municipales ha resultado benéfica, se juzga conveniente Reformar el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de concederles iguales derechos políticos que al hombre; y reformar el artículo I de dicho artículo

y que sólo concedió voto activo y pasivo a la mujer para las elecciones municipales.

"En virtud de lo anterior y con fundamento en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Federal, someto a la consideración de vuestra soberanía, la siguiente iniciativa de reformas a los artículos 34 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

"Artículo 2°. Se reforma la fracción I del artículo 115 de la Constitución para quedar en los términos siguientes:

"Artículo 115. Los Estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano representativo y popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio libre con forme a las bases siguientes:

"I. Cada Municipio será administrado por Ayuntamientos 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 electas 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.

"México. D.F., a 2 de diciembre de 1952.- El Presidente de la República, Adolfo Ruiz Cortines".⁷⁴

La sexta reforma se dio en 1976, adicionando al artículo 115, para adecuarlo a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, referente a la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano, publicado en el diario oficial del 6 de febrero de 1976, siendo Presidente de la República Luis Echeverría Álvarez, adicionándose por decreto Constitucional las fracciones IV y V para quedar como sigue: 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 III del artículo 27 de esta Constitución a lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia.

⁷⁴Los Derechos del Pueblo Mexicano.- Tomo IV. Ob. cit., Pág. 249-250.

V.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o mas Entidades Federativas formen o tiendan a formar una entidad geográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearan y regularan de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia".⁷⁵ La séptima reforma de 1977 tuvo por objeto adicionar al artículo 115 a efecto de introducir el sistema de Diputados de minoría de las Legislaturas Locales y el principio de representación proporcional en los Ayuntamientos de Municipios con una población de 300 mil habitantes o más; y la octava reforma de 1983, cambió substancialmente el contenido del artículo 115 que se comenta, dividiéndolo en diez fracciones, de las que siete corresponden específicamente a las estructuras Municipales, dos son comunes a los Estados y Municipios y una más reglamenta cuestiones de los Estados.

La última reforma se hizo adicionando la fracción VIII cuyo texto dice lo siguiente: "Artículo 115.- Fracción 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 los trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las

⁷⁵Diario Oficial de la Federación.- Secretaria de Gobernación. México, 6 de febrero de 1976. Pág. 3.

legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias".⁷⁶

Desde sus orígenes, el Constituyente de 1917 consignaba como principios básicos del Municipio la libertad política através de la autonomía e independencia del gobierno del Estado o Federación, misma que se reflejaría en la facultad del Municipio para poder contratar, adquirir y defenderse, etc. características que daban como resultado la personalidad jurídica del Municipio garantizada por el artículo 115 Constitucional; al mismo tiempo se garantizaba la libertad económica del Municipio, defecto del que adolecía éste desde tiempos atrás y padecimiento del que desafortunadamente no fue aliviado.

En resumen estos eran los principios básicos que consignaba el artículo 115 Constitucional apoyado por el Congreso Constituyente de 1917.

Tras las reformas que someramente hemos mencionado y principalmente después de la Reforma de 3 de febrero de 1983, el artículo 115 Constitucional estatuye los siguientes principios fundamentales:

I. Libertad o autonomía Municipal.- El Municipio libre es establecido como base de la división territorial

⁷⁶Ob. cit., Diario Oficial.- Pág. 4.

y de la organización política y administrativa de los Estados; lo que significa que las comunidades locales dispongan de sus propios órganos de gobierno, eligiendo en forma popular y directa al Ayuntamiento titular de la Administración Municipal; de esta forma la fracción I del precepto que se comenta garantiza la libertad política del Municipio, señala además esta fracción que no existirá ninguna autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el gobierno del Estado.

Esta era una de las principales inquietudes de la Revolución de 1910, tras la amarga experiencia que tuvieron los Municipios estando sometidos a la voluntad de las Jefaturas Políticas y Prefecturas. Se establece también en esta fracción el principio de la no reelección relativa a las autoridades municipales.

Por otra parte, por lo que hace a los tres párrafos finales de dicha fracción I, en las cuales se faculta a las Legislaturas Locales para suspender Ayuntamientos o declarar su desaparición, el tratadista Jorge Sayeg Helú comenta que esto obedece fundamentalmente al hecho de que "ya desde antes la mayor parte de las Constituciones Estatales había previsto no entorpecer con consideraciones eminentemente teóricas, la buena y eficaz marcha de la Administración Pública Local; que la práctica misma ha venido aconsejando que es necesario, en ciertos casos, reemplazar unos con otros, con el fin de

sacar adelante el Programa Progresista que se está llevando a cabo en un momento determinado".⁷⁷

Como es sabido, era práctica viciada que los Estados y los titulares del Ejecutivo de estas Entidades, con gran facilidad suspendieran Ayuntamientos, los declaraban desaparecidos o suspendían el mandato de los integrantes de tales cuerpos de gobierno. En ocasiones bastaba la opinión discrecional del Ejecutivo Local para proceder al desconocimiento o desaparición de Ayuntamientos, lo que propició conflictos frecuentes en Municipios y, desde luego, descontento popular, por la falta de respeto a la auto mía Municipal.

Por todo lo anterior, es digno de alabar el gran acierto que tuvo el Constituyente Permanente con las reformas de 1983 al señalar que: sólo las Legislaturas Locales podrán desconocer, suspender Ayuntamientos y declarar que estos han desaparecido, o la de algunos de sus miembros; el acuerdo al respecto deberá ser, cuando menos de las dos terceras partes de la Legislatura; sólo por causas graves previstas en una Ley se procederá a su desconocimiento o suspensión, se deberá dar oportunidad suficiente a los afectados para rendir pruebas y hacer los alegatos que a su juicio resulten convenientes. En el supuesto de que se hayan cumplido estos requisitos y el

⁷⁷Sayeg Helú, Jorge.- Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa S.A., México, 1987, 1a. Edic. Pág.225.

Congreso Local declare desaparecidos los Ayuntamientos, entrarán en funciones los suplentes, de no ser así, las Legislaturas Locales designarán a los vecinos que integrarán los Consejos Municipales para concluir los periodos respectivos.

II. Personalidad Jurídica del Municipio.- La Fracción II establece que el Municipio cuenta con "personalidad jurídica" y que podrá manejar su patrimonio conforme a la Ley.

El tratadista Francisco Ferrara, define la personalidad jurídica de la siguiente manera: "Las personas jurídicas pueden definirse como asociaciones o instituciones formales para la consecución de un fin y reconocidas por la ordenación jurídica como objetos de derecho".⁷⁸

Asimismo, este tratadista clasifica a la personalidad jurídica según su estructura, en corporaciones e instituciones y según la capacidad jurídica en públicas y privadas, y según su nacionalidad en nacionales y extranjeras.⁷⁹

Se han ensayado diferentes explicaciones para el problema de la existencia de la persona jurídica colectiva, las más importantes son las de la ficción, con sus diferentes variantes a partir de las obras de Windscheid y Savigny, en el sentido de que constituye un

⁷⁸Ferrara Francesco.- Ob. cit., Pág. 359.

⁷⁹Cfr. Ob. cit., Ferrara Francesco. Pág. 359.

ente ficticio creado por el derecho, y en el fondo carece de voluntad y una objetividad propia.

No obstante lo anteriormente expuesto, los autores reconocen casi unánimemente, que existen dos personas jurídicas colectivas, respecto de las cuales no se puede hablar de ficción, sino que son una realidad, ellas son: El Estado y el Municipio.

De lo anteriormente expuesto, podemos deducir que: El Municipio es una persona colectiva de Derecho Público; por lo tanto se debe entender que la Personalidad Jurídica de éste, es la capacidad de goce y de ejercicio que tiene para realizar los actos jurídicos de su competencia, de tal manera que pueda manejar su patrimonio libremente de acuerdo a sus necesidades.

Además se establece en esta fracción II, que los Ayuntamientos tienen facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general conforme a las bases normativas que establecen las Legislaturas de los Estados. Esta facultad debe entenderse solamente como facultad reglamentaria, pues los bandos de policía y buen gobierno así como los reglamentos a que se refiere esta fracción, no adquieren el bando de Leyes en sentido formal.

III. Servicios Públicos Municipales.- Son aquellos que la población requiere en forma inmediata para tener un modo digno de vida.

Jorge Fernández Ruiz, define a los servicios públicos como la labor de carácter técnico que la administración publica realiza por medio de sus órganos centrales o descentralizados - o a través de personas privadas que operan bajo el régimen de concesión -, con miras a satisfacer permanentemente, regular, continua, uniforme y adecuadamente, una necesidad colectiva de interés general, con sujeción a un régimen específico de derecho público.

Al mismo tiempo el mismo autor clasifica a los servicios públicos en cuanto a su importancia, en atención a la titularidad del servicio, en razón de la demanda que satisfacen, por lo que toca al forma jurídica de su prestación, atendiendo a la forma económica de su prestación, en función de sus destinatarios, con base en el cobro de su utilización, por la posibilidad de su uso, y atención a la prestación en que consiste el servicio.

"A. En cuanto a su importancia, los servicios públicos se dividen en fundamentales, intermedios y secundarios. Los primeros llamados también de infraestructura, dan soporte a los otros dos y se ejemplifican con los servicios de suministro de agua potable, de energía eléctrica, carreteras, aeropuertos. Los intermedios suponen la existencia de los fundamentales en los cuales se apoyan, entre ellos figuran el alumbrado público, el transporte carretero y el aéreo. Por último, los secundarios, son aquellos cuya

suspensión o carencia no origina trastorno grave, como es el caso de los museos y las bibliotecas.

B. En atención a la titularidad del servicio, se clasifican en federales, estatales y municipales; o nacionales, provinciales y municipales, según se trate de regímenes federales o unitarios.

C. En razón de la demanda que satisfacen, los servicios públicos se agrupa en obligatorios o necesarios y, voluntarios o facultativos. Los primeros son los que el Estado tiene obligación de prestar directa o indirectamente, ya sea por disposición constitucional o por razones morales. Los voluntarios o facultativos, son los que se otorgan discrecionalmente.

D. Por lo que toca a la reforma jurídica de su prestación, se distribuyen en servicios públicos cubiertos a través de: un órgano centralizado, un órgano descentralizado, un órgano desconcentrado, o de concesión a una empresa de participación estatal o a un particular.

E. Atendiendo a la forma económica de su prestación los servicios públicos se prestan en regímenes de monopolio, oligopolio y de competencia, según sea un prestador único del servicio, o unos pocos, o muchos. El suministro de energía eléctrica el transporte aéreo y la radiodifusión comercial ilustran los tres regímenes económicos de referencia.

F. En función de los destinatarios los servicios públicos se pueden considerar de dos clases: los usuarios indeterminados *uti universi* y los de los usuarios

determinados *uti singuli*. El alumbrado público pertenece a la primera clase y el servicio telefónico a la segunda, lo cual pone de manifiesto que en los servicios *uti universi* la beneficiaria lo es la comunidad, y en el caso del servicio *uti singuli* el usuario lo es una persona concreta, que puede ser física o moral.

G. Con base en el cobro por su empleo o su utilización, los servicios públicos pueden ser gratuitos u onerosos, la obviedad de la clasificación no amerita explicación. Locatel es un ejemplo de servicio público gratuito, y los caminos y puentes de cuota lo son de los onerosos.

H. Atendiendo a la posibilidad de su uso, los servicios públicos se agrupan en forzosos y en optativos, según los gobernados estén obligados o no a usarlos. La instrucción primaria y el transporte, respectivamente, son muestras de uno y otro grupos de servicios.

I. Por último, por lo que toca a la prestación que constituye el servicio, los podemos clasificar en servicios públicos que consisten en aportaciones:

De dar: jubilaciones y pensiones.

De hacer: servicios médicos.

Materiales: transporte.

Financieras: emisión de moneda.

Intelectuales o culturales: educación primaria".⁵⁰

⁵⁰Fernández Ruiz, Jorge.- El Estado Empresario. México. UNAM. 1982. Pág. 216-218.

El mismo autor señala las siguientes características de los servicios públicos municipales:

"A. Generalidad: Por esta característica toda la población es usuaria potencial de los servicios públicos, sin más limitaciones que las impuestas por su reglamentación y capacidad.

B. Igualdad o uniformidad: La prestación del servicio debe otorgarse en igualdad de condiciones, previo cumplimiento-por parte del usuario-de los requisitos legales, sin otra diferenciación que la permitida por la clasificación de categorías autorizadas en la correspondiente reglamentación.

C. Regularidad: De acuerdo con esta característica la prestación del servicio público debe apegarse a las reglas y disposiciones legales que rigen su funcionamiento.

D. Continuidad: Conforme a esta característica el servicio debe prestarse ininterrumpidamente, o sea que se proporcionará con la adecuada continuidad reclamada en cada caso por el servicio público; en algunos casos, como en el del suministro de energía eléctrica la continuidad deberá ser absoluta, en otros como en el servicio de bomberos, será relativa.

E. Obligatoriedad: Una vez instituido el servicio debe prestarse obligatoriamente, sin posibilidad de negarlo sin responsabilidad, pues la negativa del

servicio debe constituir falta grave para el responsable."⁸¹

Estos servicios mínimos que debe atender el Municipio con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario, se encuentran enumerados en la Fracción III, los cuales son: Agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, así como los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los propios Municipios, ateniendo también a su capacidad administrativa y financiera. Este precepto deja abierta la posibilidad a los Municipios que económicamente puedan asumir otros servicios públicos, para que lo hagan y brinden una mejor atención a su población.

El párrafo final de esta fracción establece la llamada "Asociación de Municipios" para la prestación de servicios públicos, sobre la cual se señala que podrán los Municipios coordinarse y asociarse para la mas eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan, siempre y cuando se trate de Municipios de una misma Entidad Federativa y previo acuerdo de los Ayuntamientos respectivos.

IV. Libre Administración de la Hacienda Municipal.- El tema de la Hacienda Municipal, causó grandes debates durante la aprobación de la Fracción II del artículo 115

⁸¹Ob. cit. Fernández Ruiz, Jorge. Pág. 218-219.

de la Constitución de 1917, que pretendía regular la libertad hacendaría de los Municipios, cosa que no pudo lograr, resultando un mito, pues habría de quedar sometida a la voluntad de las legislaturas locales.

Según el tratadista Jacinto Faya Viesca, los mas prestigiados autores se inclinan por otorgar a los Municipios y Estados el mayor número de competencias y funciones políticas, financieras y administrativas. La regla seria según afirma dicho tratadista, que el Poder Central se reservaran las competencias mas importantes para el fortalecimiento del Estado-Sociedad, tales como aquellas competencias relacionadas con la soberanía de la Nación, la política exterior e interior, la defensa nacional, los recursos naturales, etc., pero que dejara en manos de los Estados y Municipios un gran número de cometidos que ahora no ejercen, o que ejercen de manera disminuida: obras públicas, irrigación, puertos, comercio interior, agricultura, educación, salud, vivienda, empresas publicas, etc..

El mismo tratadista menciona que las reformas y adiciones del artículo 115 Constitucional, a iniciativa del Presidente Miguel de la Madrid, Constituyen un importante progreso de la Descentralización Financiera. Sólo que es necesario tomar en cuenta que el progreso y desarrollo de la Descentralización Financiera depende en gran parte del progreso y desarrollo que se realice en el campo de la Descentralización Administrativa, y el última instancia, ambas descentralizaciones están sujetas a la

forma de organización política del Estado, y al reparto constitucional de las competencias y funciones.⁸²

Finalmente se modificó la Fracción II del artículo en cuestión, quedando como Fracción IV que establece en síntesis, lo siguiente: Que los Municipios tendrán la libre administración de su hacienda, la cual se formará:

- a).- Con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan;
- b).- Con las contribuciones que establezcan las Legislaturas de los Estados a su favor y que cuando menos deberán ser las relativas a la propiedad inmobiliaria; de su división, consolidación, traslación y mejora, así como el cambio de valor de los inmuebles;
- c).- Con las participaciones Federales que correspondan al Municipio; y
- d).- Con los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Se establece también que los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que este se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones anteriores. Entendemos que esto se da en razón de que muchos Municipios no cuentan con la infraestructura administrativa y técnica para administrar esas contribuciones.

⁸²Cfr.- Faya Viesca, Jacinto.- Finanzas Publicas. Editorial Porrúa S.A., México 1985. Pág. 317-319.

Se señala también en esta fracción en relación a la hacienda, que las leyes Federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones que la Constitución estipula en beneficio del Municipio, así como los derechos por la prestación de los servicios públicos Municipales, ni podrán conceder las propias Leyes Federales, exenciones en relación con tales contribuciones. Tampoco las leyes locales podrán establecer exenciones o subsidios en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales ni privadas; aclarando dicho párrafo que solamente los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

La fracción aludida señala también en materia fiscal que si a las Legislaturas de los Estados corresponde aprobar las leyes de ingresos de los Municipios, y revisar sus cuentas públicas, serán los propios Ayuntamientos los encargados de aprobar sus presupuestos de egresos, con base en sus ingresos disponibles.

V. Desarrollo Urbano Municipal.- Las fracciones V y VI del artículo 115 como otorgan a los Municipios amplias facultades para que dentro del marco de las leyes federales y estatales, formulen, aprueben y administren sus zonificaciones y sus planes de desarrollo urbano; para que participen en la creación y administración de

sus reservas territoriales; para que controlen y vigilen la utilización del suelo del territorio municipal y para que intervengan en la regulación de la tenencia de la tierra urbana. También se faculta a los Municipios para otorgar permisos y licencias de construcción y para participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica.

Se regula asimismo, en la Fracción VI el aspecto específico de la conurbación, a través de la planeación y regulación de manera conjunta y coordinada, entre Federación, Estados y Municipios del asentamiento humano que deriva del hecho de que dos o mas centros urbanos de dos o mas Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica.

El diccionario de la lengua de la real academia española define a la conurbación como "el conjunto de varios núcleos urbanos inicialmente independientes y contiguos por sus márgenes, que al crecer acaban uniéndose en unidad funcional".⁸³

Por otra parte el tratadista José Trinidad Lanz Cárdenas, señala que no se debe confundir el termino asociación municipal con el de conurbación municipal, ya que el primero puede darse con Municipios de la misma entidad mientras que el segundo requiere de la concurrencia de dos o mas Municipios de diversas

⁸³Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.- Madrid España. 1992. Pág. 396.

entidades federativas por otra parte, señala que en la asociación municipal intervienen exclusivamente los Ayuntamientos, mientras que en la conurbación intervienen además de los Ayuntamientos la Federación los Estados y finalmente menciona también que en la asociación municipal las asociaciones deben efectuarse de acuerdo con la ley local, mientras que las conurbaciones deben instituirse al amparo de la ley general de la materia.⁶⁴

En forma general, podemos señalar que éstos son los principios que rigen actualmente el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismos que regulan la actividad pública del gobierno Municipal y la vida de sus habitantes, principios que deben ser comunes como reglas básicas a todos los Municipios del país.

B). NORMATIVIDAD CONSTITUCIONAL DE LOS MUNICIPIOS EN OAXACA.

Como hemos señalado anteriormente, los principios que consagra el artículo 115 de la Constitución Federal, por lo general son los mismos que contienen las Constituciones locales de las Entidades Federativas que forman parte del pacto Federal de la Nación Mexicana; esto da como resultado que todos los Municipios del país,

⁶⁴Lanz Cárdenas, José Trinidad.- "La Asociación Municipal como un Factor de Desarrollo Regional". Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas No. 2. UNAM, México, 1986, Pág. 706.

aún con sus grandes diferencias étnico sociales, políticas y económicas cuenten con las mismas facultades para poder garantizar un desarrollo generalizado de sus comunidades.

Partiendo de los principios señalados por el artículo 115 de la Constitución Federal, la Constitución Política del Estado de Oaxaca, señala en su Título Primero relativo a las Garantías Individuales, lo siguiente:

"Artículo 20. ...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 regulación 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 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedirán los Reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

Cuando dos o mas centros urbanos situados en territorios municipales de dos o mas 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".⁸⁵

Los párrafos anteriormente señalados, son un claro ejemplo de la similitud de principios que existe entre la Constitución Federal y algunos Estados de la Federación, como es el caso del Estado de Oaxaca, ya que estos se encuentran plasmados en las Fracciones V y VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte en su título IV relativo al Gobierno del Estado, Capítulo I, de la Forma de Gobierno y División de Poderes, la Constitución Política del Estado de Oaxaca señala:

"Artículo 29. El Estado adopta para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su organización política y administrativa, el Municipio Libre.

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

Los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección

⁸⁵Legislación Pública Estatal.- Estado de Oaxaca. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho. 1a. Edic, México, 1987, Pág. 9.

directa no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna Autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato, con el carácter de suplentes; pero los que tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio".⁶⁶

Este artículo es también el claro reflejo del principio fundamental que rige al artículo 115 de la Constitución Federal, ya que por una parte, primeramente reglamenta la voluntad del pueblo mexicano de constituirse en una República representativa, democrática, Federal, compuesta de Estados libres y soberanos garantizado por el artículo 40 de la Constitución Federal; mismos principio que adoptan algunos Estados de la República como lo señala concretamente el artículo 29 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, quien a su vez adopta la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su organización política y administrativa el Municipio libre.

⁶⁶Ob. cit., Pág. 12.

Por otra parte, la libertad municipal, reivindicada por el Constituyente como la base del sistema democrático mexicano; da como resultado el establecimiento del Municipio Libre como valuarte de los derechos de la comunidad que se organiza para autogestionar la atención de sus necesidades básicas de convivencia; fundamentándose de esta forma la libertad política del Municipio para elegir de manera popular y directa al Ayuntamiento titular de la administración Municipal.

Por lo que hace a la iniciativa y formación de las leyes, tal y como lo establece el artículo 71 de la Constitución Federal, el derecho de iniciar leyes o decretos compete única y exclusivamente: " I). Al Presidente de la República; II) A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y III) A las legislaturas de los Estados..."⁸⁷

Esta facultad delegada por el artículo 71 de la Constitución Federal a las Legislaturas de los Estados, es a su vez transmitida a los Ayuntamientos en los asuntos que incumben a los Municipios por lo que hace a sus respectivas localidades, tal y como lo señala el artículo 50, fracción IV de la Constitución Política del Estado de Oaxaca.

⁸⁷Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Ob. cit., Pág. 53.

Este principio se encuentra plenamente garantizado por el artículo 115 de la Constitución Federal en su Fracción II, Párrafo Segundo.

Al respecto es de hacer notar que lo establecido por el artículo 50 local, fracción IV; pareciera ser una aberración jurídica o tal vez una deficiencia en la redacción de dicho precepto, ya que por una parte la Constitución Federal establece que el derecho de iniciar leyes o decretos compete única y exclusivamente a los señalados por el artículo 71 en sus tres fracciones; por su parte el artículo 115 de la Constitución Federal en su fracción II párrafo segundo señala: "...Los Municipios 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..."⁸⁸; mientras que el aludido artículo 50 de la Constitución del Estado señala:

"...El derecho de iniciar leyes compete:

I. A los diputados;

II. Al Gobernador del Estado;

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

⁸⁸Ob. cit., Pág. 99.

IV. A los Ayuntamientos en los asuntos que incumben a los Municipios, por lo que se refiere a sus respectivas localidades;

V. A los ciudadanos del Estado en todos los ramos de la Administración".⁸⁹

Siguiendo el mismo orden de ideas respecto a los Municipios del Estado de Oaxaca, dentro de las facultades del Poder Legislativo, el artículo 59 de la Constitución del Estado en diversas fracciones señala lo siguiente:

"... Son facultades de la Legislatura:

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

V.- Suprimir Municipios, siempre que sus rentas no alcancen a cubrir sus presupuestos de egresos o carezcan de capacidad para manejarse por si mismos y administrarse a través de sus respectivos Ayuntamientos o cuando los núcleos de población que los integran no lleguen a los quince mil habitantes;

V BIS.- La Legislatura local, 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

⁸⁹Legislación Pública Estatal.- Ob. cit., Pág. 17.

por alguna de las causas graves que la Ley Reglamentaria 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 por falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la Ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, la Legislatura designará entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la Ley; ..."⁹⁰

Dentro de la Constitución que comentamos en su Capítulo III, referente al Poder Ejecutivo, se señalan con respecto al Municipio como obligaciones del Gobernador las siguientes:

"ART. 80.- Son obligaciones del Gobernador...

VI.- Proponer a la Legislatura del Estado la Ley General de Ingresos Municipales...

XIII.- Dictar las medidas urgentes que estime necesarias para la conservación de la salud pública del Estado...

XX.- Mandar personalmente la fuerza pública en los Municipios en que resida habitual o transitoriamente y disponer de la policía rural y fiscal del Estado..."⁹¹

⁹⁰Cfr., Ob. cit., Pág. 19.

Como podemos ver, aunque se diga que el Municipio debe ser libre y autónomo y que no habrá ninguna autoridad intermedia ente éste y el Gobierno del Estado, en la realidad si da tal situación, es decir que sí existe injerencia en los Municipios por parte de los gobernadores de los Estados.

Del capítulo III anteriormente mencionado, en la Sección Cuarta referente al Gobierno y Administración Interior del Estado, desde nuestro particular punto de vista, ésta es la más importante de esta Constitución por lo que al Municipio se refiere, ya que contiene los principios generales sobre los cuales se rigen todos los Municipios del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

Del artículo 92 al 119, se establece la forma en que se constituyen los Ayuntamientos, sus funciones y atribuciones, así como los derechos y obligaciones de sus miembros.

El artículo 92 de la Constitución del Estado, es la base jurídica del municipalismo oaxaqueño, tal como el artículo 40 de la Constitución Federal lo es del federalismo mexicano, ya que tal como lo señala el aludido artículo de la Constitución Federal "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república

⁹¹Ob. cit., Pág. 28.

representativa, democrática federal, compuesta de Estados libres y soberanos..."⁹²

Así mismo, la Constitución del Estado señala que "El Estado de Oaxaca se divide para su régimen interior en Municipios libres, agrupados en Distritos Rentísticos y Judiciales"⁹³; siendo esta forma de organización a diferencia de la Federación, únicamente una forma de organización política y administrativa con base en el artículo 115 de la Constitución Federal que establece que, "Los Estados adoptaran, 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."

Respecto a la integración del Ayuntamiento, se señala que éste será representado por un presidente municipal en lo político y administrativo.

Se establece también, como requisito indispensable para que a ciertas comunidades se les dé la categoría de Municipios, el que cuenten con quince mil habitantes cuando menos.

Dentro del capítulo que comentamos, se les reconoce personalidad jurídica a los Municipios y por lo tanto se les considera susceptibles de derechos y obligaciones.

⁹²Constitución Política de los E.U.M.- Cfr. Ob. cit., Pág. 39.

⁹³Legislación Pública Estatal.- Cfr. Ob. cit., Pág. 32.

Dentro sus facultades se encuentran las de poder expedir los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los Reglamentos, Circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Otra de las facultades de los Municipios es de la libre administración de su hacienda, señalándose que ésta se compondrá de los bienes propios del Municipio y de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones federales y locales, etc.

Respecto a las obligaciones de los Municipios, cabe señalar que es grande la responsabilidad que se les encomienda y pocos los recursos con que cuentan para cumplir con ésta obligación, por lo tanto la propia Constitución Política del Estado en su artículo 94 señala que, "...con el concurso del Gobierno del Estado, cuando así fuere necesario y lo determinen las Leyes, los Municipios 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".⁹⁴

Dentro de las prohibiciones de los Ayuntamientos se consideran las siguientes:

"...1. Evitar la entrada o salida de mercancías o productos de cualquier clase.

⁹⁴Ob. cit., Pág. 32-33.

2. Gravar la entrada o el tránsito de las mercancías.

3. Imponer contribuciones que no estén expresamente señaladas en la Ley.

4. Comunicarse directamente o por conducto del Presidente Municipal, con cualquier autoridad federal, en todos aquellos en todos aquellos asuntos que sean de la competencia de los Poderes del Estado.

5. Arrendar bienes que no les pertenezcan sin previa autorización del la Legislatura del Estado".⁹⁵

Se establecen como atribuciones de los Presidentes Municipales las siguientes: "...a).- Presidir las sesiones de sus respectivos Ayuntamientos; b). Promulgar el Bando de Policía u ordenanza municipal; c). Ejecutar dentro del Municipio las Leyes Federales y del Estado y las disposiciones que expida el Ayuntamiento; d). Ser el órgano de comunicación de los Ayuntamientos que presiden con los demás Ayuntamientos del Estado y con el Gobierno del mismo".⁹⁶

Finalmente, en éste capítulo se establece que la administración de justicia estará encomendada a los Alcaldes, quienes serán electos una vez que haya sido instalado el Ayuntamiento, los cuales durarán un año en su encargo y por cada propietario habrá dos suplentes.

Los Alcaldes se consideran auxiliares de los jueces y tribunales del Estado y desempeñan las funciones que unos

⁹⁵Cfr. Ob. cit., Pág. 35.

⁹⁶Cfr. Ob. cit., Pág. 36-37.

y otros les encomiendan. Aplican las leyes civiles, penales y de procedimientos que expida la Legislatura.

C. ANÁLISIS DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DE OAXACA.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca consta de 133 artículos distribuidos en doce títulos, así como de cuatro artículos transitorios.

El TÍTULO PRIMERO trata sobre EL MUNICIPIO LIBRE, a su vez, este título se compone de cuatro capítulos.

El Capítulo Primero se refiere a LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO, los primeros cinco artículos que forman éste capítulo reglamentan la personalidad jurídica del Municipio en términos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se establece que el Municipio es una entidad de carácter público con personalidad jurídica y patrimonio propio y por lo tanto es susceptible de derechos y obligaciones.

El Capítulo Segundo se refiere a la CREACIÓN, SUPRESIÓN, Y FUSIÓN DE LOS MUNICIPIOS, éstas modalidades del Municipio, si podemos llamarle así, son una facultad encomendada a la Legislatura del Estado; al respecto es procedente comentar que de acuerdo con algunos autores, esta facultad era ejercida por el Gobernador del Estado, de manera que se violaban flagrantemente los derechos de las comunidades, no se respetaba la autonomía de los

Municipios y no se les deba oportunidad a los miembros del Ayuntamiento para poder defenderse.

Dentro de este capítulo, a nuestra consideración, destaca el artículo séptimo, ya que en el se señalan los requisitos para crear nuevos Municipios, circunstancia muy peculiar que se da en pocas constituciones locales por lo tanto señalaremos cuales son esos requisitos:

"..a). Contar con una población excedente a quince mil habitantes;

b). Disponer de los recursos económicos suficientes para cubrir los gastos de la Administración Municipal;

c). Contar con locales adecuados para la instalación de las oficinas municipales, escuelas, hospitales, mercado, rastro y cárcel así como los terrenos necesarios para el panteón municipal;

d). Tener en funcionamiento, los servicios públicos municipales necesarios para la vida normal e higiénica de la población".⁹⁷

El Capítulo Tercero se refiere a la ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LOS MUNICIPIOS, señalándose principalmente que para su organización interna los Municipios se dividirían en Agencias Municipales y de Policía, Delegaciones, Subdelegaciones, Secciones y Manzanas.

Por otra parte, se señala también que los centros de población de los Municipios, de acuerdo a su importancia, grado de concentración demográfica y servicios públicos podrán tener varias categorías y

⁹⁷Legislación Pública Estatal.- Ob. cit., Pág. 270.

denominaciones políticas, siempre que satisfagan los requisitos señalados para cada caso entre los que se encuentran: ciudad, villa, pueblo, ranchería y congregaciones.

El Capítulo Cuarto trata sobre LA POBLACIÓN DE LOS MUNICIPIOS, al respecto podemos señalar que en éste capítulo se enumeran los derechos y obligaciones de los vecinos de los Municipios, así como la forma de adquirir la vecindad y la manera en que se pierde.

Es de hacer notar que al igual que como se señala en la Constitución Federal en su parte referente a los derechos y obligaciones de los mexicanos, también en esta ley se establece aunque no de manera similar si muy semejante los derechos y obligaciones de los ciudadanos.

El TITULO SEGUNDO se refiere al GOBIERNO MUNICIPAL, este título a su vez se divide en siete capítulos, el primero de ellos se refiere al RÉGIMEN GUBERNAMENTAL MUNICIPAL, en el cuál se señala entre otras cosas, los requisitos para ser miembro del Ayuntamiento y en general los lineamientos que se sigue para ocupar un puesto de elección popular dentro del Municipio.

El Capítulo Segundo habla acerca de LA INSTALACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS, señalándose principalmente que la toma de posesión del los miembros del nuevo Ayuntamiento será el 15 de Septiembre del año de su elección, debiendo tomar protesta públicamente.

Asimismo, se señala el hecho de que el Ayuntamiento residirá en la Cabecera Municipal y solamente con aprobación del Congreso Estatal podrá cambiarse esa a otro lugar comprendido dentro de los límites territoriales del mismo.

Por lo que hace a el Capítulo Tercero éste se refiere principalmente al FUNCIONAMIENTO DE LOS AYUNTAMIENTOS, reglamentando la forma y el modo de sesionar de los Ayuntamientos, estableciéndose que estas sesiones serán públicas, salvo que exista motivo que justifique que estas puedan ser privadas.

Las sesiones de los Ayuntamientos constarán en un libro de actas en el cuál deberán asentarse los extractos de los asuntos tratados y el resultado de la votación.

Por otra parte el Capítulo Cuarto hace referencia a las ATRIBUCIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS, es decir sobre las facultades que tiene este órgano colegiado así como las prohibiciones del mismo.

El Capítulo Quinto por su parte se refiere a las FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LOS PRESIDENTES MUNICIPALES, siendo considerado este el ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento.

Dentro de estas podemos destacar las siguientes:

"...XV.- Resolver sobre las peticiones de los particulares en materia de permisos para el aprovechamiento de las vías públicas con aprobación de el cabildo, las que de concederse tendrán siempre el

carácter de temporales y revocables y nunca serán gratuitas...;

XVIII.- Rendir a la población Municipal en sesión solemne que se verificara el día 12 de Septiembre de cada año, un informe pormenorizado de su gestión administrativa...;

XXI.- Conceder y expedir licencias para el funcionamiento de comercios, espectáculos, bailes y diversiones públicas en general y de establecimientos que expendan bebidas alcohólicas, con aprobación de el cabildo...;"⁹⁸

Como podemos ver, siendo el presidente municipal el ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento, a el corresponde en su calidad de ejecutivo local vigilar el buen funcionamiento del Ayuntamiento así como de los derechos y obligaciones de la población por lo que es indiscutible que quede a su resguardo, por ejemplo la concesión de licencias, para el funcionamiento de comercios que pueden alterar el orden público. Es equiparable en gran medida la responsabilidad que tiene a su cargo el presidente municipal como lo es el presidente de la República de la Nación a quien se le encarga la seguridad social, política y económica del país y en cierta forma al Presidente Municipal también corresponde guardar esa estabilidad para una buena convivencia social de la comunidad que representa.

⁹⁸Cfr. Ob. cit., Pág. 279-281.

Por otra parte dentro de este capítulo se enumeran también las prohibiciones de los Presidentes Municipales, dentro de las cuales podemos señalar como más importantes las siguientes:

"...II.- Imponer contribución o sanción alguna que no este señalada en la ley de ingresos u otras disposiciones legales...;

V.- Cobrar personalmente o por interpósita persona multa o arbitrio alguno, o consentir o autorizar que oficina municipal distinta a la Tesorería conserve o tenga fondos municipales;

VI.- Utilizar bienes propiedad de el Ayuntamiento así como disponer de los empleados y policía municipales para asuntos particulares;

IX.- En los casos de infracciones a los reglamentos de policía imponer arresto mayor de 36 horas o multa que exceda en la señalada en la ley de ingresos. En los casos de permuta de la multa por el arresto, este no podrá exceder de 36 horas. Los jornaleros u obreros no podrán ser castigados con multa mayor a la del importe de su jornal correspondiente a un día, tratándose de trabajadores no asalariados la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso."⁹

Actualmente, el Presidente Municipal, es el encargado de dirigir y representar política, legal y administrativamente al Municipio; como órgano ejecutivo

⁹Ob. cit., Pág. 201.

debe de cumplir con las disposiciones y acuerdos del Ayuntamiento.

La figura del Presidente Municipal, tiene su antecedente en la figura del Alcalde que es una de las mas antiguas instituciones españolas, dentro del régimen Municipal, los primeros fueron ordinarios y de elección popular y mas tarde, bajo el poderío de la Monarquía, cedieron la primacía a los Alcaldes mayores, en Nueva España, algunos eran nombrados por el rey y la mayoría por el virrey o por la audiencia de Guadalajara.

Asimismo, al tiempo que el Presidente Municipal en su carácter de ejecutivo local tiene una gama de funciones y atribuciones, también tiene limitantes que el Congreso local dispone como medidas preventivas para evitar un mal manejo de los recursos del Municipio y para evitar caer en un exceso de poder en los presidentes Municipales, lo que traería como consecuencia una dictadura municipal, misma situación que se equipara a las prohibiciones que se le imponen al Presidente de la República, siendo el Congreso de la Unión el medio a través del cual se limitan el poder del Presidente de la República. Como podemos ver una vez más existe una gran similitud entre el Gobierno Municipal y el Gobierno Estatal o Federal, aunque desde luego los presidentes municipales y Gobernadores no tienen las mismas atribuciones que el Presidente de la República, pero desde luego existe la posibilidad de que si no se les regulara el poder que se les otorga a dichas autoridades, caeríamos en una

dictadura o en una administración que tendería a favorecer a las clases mas privilegiadas como ha sucedido en el pasado.

Por su parte los Capítulos Sexto y Séptimo se refieren a las FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LOS REGIDORES y SINDICO.

Destacando dentro de la funciones de los primeros las siguientes:

"I.- Asistir puntualmente a las sesiones del Ayuntamiento participando en las discusiones con voz y voto;

III.- Proponer al Ayuntamiento los acuerdos que deben dictarse para el mejoramiento de los servicios municipales cuya vigilancia les haya sido encomendada;

IV.- Vigilar los ramos de la administración que les encomiende el Ayuntamiento, informando periódicamente de sus gestiones;

V.- Suplir en sus faltas temporales a el Presidente Municipal, en el orden de preferencia que este determine...;"¹⁰⁰

De acuerdo con la definición de Ochoa Campos, el oficio de regidor reúne la mas alta investidura entre los magistrados de la ciudad. Es el más íntimo representante del pueblo, con facultades legislativas y ejecutivas, que en otra época se ejercieron junto a las de carácter judicial.

¹⁰⁰Cfr. Ob. cit., Pág. 282.

Durante la Colonia, la designación se hacía de acuerdo con la reglamentación que aparece consignada en la Recopilación de Leyes de Indias.

Los regidores elegían los alcaldes, llamándose "alcalde ordinario de primer voto" quien hubiera sido electo primero. Estas elecciones, como las juntas ordinarias de cabildo, habían de celebrarse en las casas del Ayuntamiento, estando prohibido que se efectuasen en la casa del Gobernador.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española nos señala que el regidor rige o gobierna.

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

En su generalidad el número de regidores varía por la importancia del Municipio, o por sus características económicas y urbanas, o por el número de habitantes: por lo que cada Municipio cuenta con el número de regidores de acuerdo con sus necesidades, pero siempre con base en lo que determine la Ley Orgánica Municipal del Estado.

Dentro de las funciones de los segundos destacan las siguientes:

"I.- Procuración, defensa y promoción de los intereses Municipales;

II.- La representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios en que este sea parte, y en la gestión de los negocios de la Hacienda Municipal...;

III.- La vigilancia de la aplicación del presupuesto;...

VI.- Legislar la propiedad de los bienes municipales e intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de bienes muebles e inmuebles del Municipio, procurando que se establezcan los registros administrativos necesarios para su control y vigilancia;...

X.- Fungir como Agente del Ministerio Público en los casos en que en el Municipio no exista este, o como auxiliar de esas funciones en caso de que exista;

XI.- Revisar y firmar los cortes de caja de la Tesorería Municipal...;"¹⁰¹

El Síndico Municipal tiene su antecedente en el Procurador del Cabildo, "era lo que Roma el defensor civitatis y en España el representante o personero del Municipio, contra las intromisiones reales. En Indias mucho más: El defensor de los derechos ciudadanos contra todos: De los derechos de la ciudad, del Cabildo, del vecindario aún contra el propio Cabildo; en materia de privilegios, regalías, que los Municipios imaginaba administrar; de puntos de honra de intereses personales; cuando atañera el pro común. Por orden del cabildo o sin esperarla".¹⁰²

¹⁰¹Cfr. Ob. cit., Pág. 282.

¹⁰²Constantino Bayle.- Los Cabildos Seculares en la América Española; Madrid, 1952. (citado por Ochoa Campos).

Tal y como lo señala la Constitución Política de el Estado el Síndico es el que tiene la representación jurídica del Ayuntamiento y por lo tanto es el responsable de la atención de los asuntos jurídicos y del control de la Hacienda Pública Municipal.

Para finalizar en el título segundo referente a el Gobierno Municipal, el Capítulo Octavo nos habla de las COMISIONES, que el Ayuntamiento puede nombrar para estudiar, examinar y resolver los problemas municipales y vigilar que se ejecuten las disposiciones y acuerdos de el mismo, así como para la prestación de servicios públicos a cargo de el Ayuntamiento, pudiéndose nombrar entre los miembros de el Ayuntamiento las siguientes comisiones: hacienda municipal, gobernación y reglamentos, seguridad tránsito y transportes, salud pública, obras públicas, instrucción pública recreación y espectáculos, comercio mercados y restaurantes, bienes municipales y panteones y rastro.

Por otra parte el TITULO TERCERO, se refiere a los auxiliares administrativos éste título lo conforman únicamente dos capítulos, el capítulo primero referente a las AUTORIDADES AUXILIARES, que son aquellas que actuaran en sus respectivas jurisdicciones como representantes del Ayuntamiento. Se señalan como Autoridades Auxiliares Municipales: los agentes municipales, agentes de policía y los delegados.

Los Agentes Municipales y de Policía duraran en su encargo tres años, pudiendo ser removidos en cualquier tiempo por los Ayuntamientos por causa justificada.

Dentro de éste capítulo se contempla también la forma y procedimiento que se sigue para la designación de Agentes Municipales; así como las facultades y obligaciones de los mismos.

El Capítulo Segundo se refiere a los ORGANISMO AUXILIARES DEL AYUNTAMIENTO, dentro de los cuales se comprenden:

- a) Comisiones de planificación y desarrollo.
- b) Consejos de colaboración Municipal.

Asimismo en este capítulo se señala la forma de organización y funcionamiento de dichas comisiones encaminadas siempre al mejor funcionamiento y cumplimiento de las obligaciones del Ayuntamiento.

Por su parte el TITULO CUARTO se refiere al RÉGIMEN ADMINISTRATIVO, éste título lo constituye dos capítulos únicamente.

El primero de ellos se refiere a la SECRETARIA MUNICIPAL, ésta se crea para atender el despacho de asuntos de carácter administrativo y para auxiliar en sus funciones al Presidente Municipal.

El Secretario Municipal o del Ayuntamiento, es nombrado obviamente por el Ayuntamiento, y es aquella persona que da fe, podemos decirlo así, de todas las actuaciones del Ayuntamiento.

Por otra parte el Capítulo Segundo se refiere a la TESORERÍA MUNICIPAL.

La Tesorería Municipal, es la encargada de recaudar los ingresos municipales y estará a cargo de un Tesorero que será nombrado por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal.

Acto seguido, hablaremos de una de las instituciones municipales de mayor trascendencia, la cual ha sido motivo de grandes debates durante gran parte de la vida política del Municipio en México, el cual se refiere a la HACIENDA MUNICIPAL, tema sobre el que trata el TITULO QUINTO en su capítulo único.

Dentro de éste capítulo primeramente se enumeran los bienes que conforman la Hacienda Municipal entre los que se mencionan se encuentran los siguientes:

"...1. Los bienes muebles o inmuebles propiedad del Municipio y el producto de los mismos;

2. Los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y todas las contribuciones derivadas de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como los que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles;

3. Los derechos derivados de la prestación de servicios públicos;

4. Los productos derivados de la explotación de los recursos naturales propiedad de la Federación que se encuentran en los territorios de los Municipios;

5. Las participaciones que reciban sobre los impuestos y demás gravámenes de la Federación y de los Estados, mismos que serán entregados a los Municipios por conducto del gobierno del Estado; y

6. Los capitales y créditos a favor del Municipio, así como las donaciones, herencias y legados que recibiere.¹⁰³

Ninguna persona física o moral o instituciones estarán exentos del pago de los impuestos y contribuciones municipales.

Posteriormente trata sobre la inspección o vigilancia de la Hacienda Municipal, misma que se llevará a cabo por el Presidente o Síndico y Regidor de Hacienda.

Otro de las funciones primordiales es el que se refiere a los SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES, y sobre este precisamente trata el TITULO SEXTO en su Capítulo Único, enumerando los servicios públicos que competen al Municipio en la forma siguiente:

" I. Agua potable y alcantarillado;

II. Alumbrado Público;

III. Atención Médica de Urgencia;

IV. Mercados Centrales de Abasto;

V. Panteones;

¹⁰³Ob. cit., Pág. 288-289.

- VI. Rastro;
- VII. Calles, parques y jardines;
- VIII. Seguridad Pública, Tránsito y Transportes;
- IX. Registro Civil;
- X. Archivo y autenticación de documentos, y
- XI. Embellecimiento y conservación de los poblados y centros Urbanos".¹⁰⁴

Dentro de este Título se señalan las formas y modos en que se faculta al Municipio para poder reglamentar, administrar, conservar y explotar los servicios públicos que se han mencionado, asimismo se señala que se encuentran impedidos para explotar los servicios Públicos Municipales entre otros a los miembros del Ayuntamiento, a los funcionarios y empleados públicos, así como a sus cónyuges y parientes consanguíneos.

Por otra parte hablaremos de los ACTOS ADMINISTRATIVOS MUNICIPALES, tema sobre el cual trata el TÍTULO SÉPTIMO, en sus tres capítulos.

En este título podemos ver plenamente la seguridad jurídica otorgada al Municipio, reflejada en la capacidad de este para poder contratar, adquirir y enajenar bienes, es decir, la capacidad que tiene para poder ser sujeto de derechos y obligaciones.

¹⁰⁴Ob. cit., Pág. 290.

El Capítulo Primero se refiere a los CONTRATOS DE OBRA Y ADQUISICIÓN DE INMUEBLES, por lo que hace a los contratos de administración de obra, se señala que éstos deberán someterse a concurso, debiendo darse dicho contrato a quien resulte ganador, conforme a las bases establecidas por la Legislatura del Estado, a menos que la misma disponga hacerla de otra forma.

Por lo que hace a la adquisición de inmuebles se establece que los Ayuntamientos están obligados a adquirir los inmuebles que se encuentren mas cerca de los centros de población de su Municipio con el fin de integrar un área de reserva urbana destinada a satisfacer las necesidades de expansión y desarrollo de estos. Lo anterior sin perjuicio de solicitar la expropiación de los mismos.

El Capítulo Segundo por su parte, reglamenta lo referente a las CONCESIONES, estableciendo que los Ayuntamientos podrán otorgar las concesiones municipales previa autorización del Congreso del Estado y sujetándose a una serie de requisitos, destacándose los siguientes: "a) La imposibilidad del Ayuntamiento de prestar el servicio; b) La determinación del régimen a que deberán estar sometidas las causas de caducidad y cancelación, así como la forma de vigilancia en la prestación del servicio".¹⁰⁵

¹⁰⁵Cfr. Ob. cit., Pág. 291-292.

Por otra parte se establecen los casos en que procede la cancelación de las concesiones de servicios Públicos Municipales; señalándose como tales los siguientes: "a) Cuando conste que el servicio se presta de manera distinta a la concesionada; b) Cuando se constate que el concesionario no conserva los bienes o instalaciones en buen Estado o cuando estos sufran deterioro por su negligencia; c) Cuando no se acaten las normas fijadas por el Ayuntamiento".¹⁰⁶

También se establecen los casos en que las concesiones caducan.

El Capítulo Tercero por su parte hace referencia a la MUNICIPALIZACIÓN, se establece principalmente lo referente a la Municipalización de los Servicios Públicos.

La Municipalización consiste en que el Municipio como titular de los servicios públicos que sean de su competencia, los rescata cuando estos estén siendo prestados por particulares, para prestarlos directamente o en participación con los particulares.

La Municipalización de los servicios públicos puede darse en los siguientes términos: "a). Cuando sea irregular o deficiente su prestación, y b). Cuando su

¹⁰⁶Cfr. Ob. cit., Pág. 92.

prestación por los particulares cause perjuicios a la colectividad".¹⁰⁷

Otro de los puntos medulares de cualquier sociedad es el referente a la seguridad pública y a éste precisamente se refiere el TITULO OCTAVO en su Capítulo Único denominado DE LA SEGURIDAD PUBLICA MUNICIPAL, reglamentando que en cada Municipio se establecerán cuerpos de seguridad pública municipal, compuesto por el número de miembros suficientes para atender a las necesidades de la población.

Se establece también que los Presidentes Municipales serán los Jefes inmediatos de los Cuerpos de Policía Municipal y en los Municipios donde resida transitoriamente el Ejecutivo del Estado, éste tendrá el mando inmediato de la misma, durante el tiempo de su residencia.

Un tema que podemos denominarlo como novedoso dentro de la reglamentación municipal en nuestro país en general es el que se refiere precisamente a la LEGISLACIÓN MUNICIPAL, ya que aunque los Municipios no pueden dictar sus propias leyes, si pueden elaborar una reglamentación suigéneris y sobre ésta trata el TÍTULO DÉCIMO; en su Capítulo Primero; este título se refiere a la REGLAMENTACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA MUNICIPAL y es el fundamento que faculta a los Ayuntamientos para el

¹⁰⁷Ob. cit., Pág. 293.

establecimiento de los Bandos de Policía y Buen Gobierno, así como los Reglamentos, Circulares y disposiciones administrativas de observancia general.

El Capítulo Segundo, establece las SANCIONES que se aplicaran a quienes infrinjan las disposiciones contenidas en los bandos, en los reglamentos y demás disposiciones municipales.

Por otra parte, el TITULO DÉCIMO PRIMERO denominado DE LA SUPLENCIA Y RESPONSABILIDAD DE FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS MUNICIPALES, se compone de cuatro capítulos.

El Capítulo Primero, se refiere a las FACULTADES Y LICENCIAS DE LOS FUNCIONARIOS MUNICIPALES, destacándose que las faltas temporales del Presidente Municipal, serán suplidas por el Regidor que éste designe y las de éste por su suplente. Las faltas de los Regidores no se suplirán cuando no excedan de ocho días, siempre que haya un número suficiente de miembros, cuando no hubieren suficientes o excedieren el plazo indicado se llamara al suplente.

En la misma forma se suplirán las faltas del Síndico Municipal.

El Capítulo Segundo, trata sobre la SUSPENSIÓN Y DESAPARICIÓN DE AYUNTAMIENTOS Y DE LA SUSPENSIÓN Y REVOCACIÓN DEL MANDATO DE SUS MIEMBROS, señalándose que únicamente la Legislatura del Estado será la autoridad

competente para declarar la desaparición de un Ayuntamiento y sólo en los casos siguientes: "a). Cuando la mayoría de sus miembros, renuncien a sus cargos o abandonen el ejercicio de sus funciones; b). Cuando estén imposibilitados física, material o legalmente; c). Cuando a juicio de la Legislatura sea indispensable la desaparición del Ayuntamiento. En este caso de inmediato se procederá a designar e instalar entre los vecinos del Municipio, a un consejo municipal, quienes tendrán las mismas atribuciones conferidas a los Ayuntamientos".¹⁰⁸

El Capítulo Tercero se refiere a la REVOCACIÓN DEL MANDATO A LOS INTEGRANTES DEL AYUNTAMIENTO, estableciéndose que el mandato conferido a cada uno de los miembros del Ayuntamiento, sólo podrá ser revocado por la Legislatura del Estado con acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros; cuando se compruebe que actuaron en contra de los intereses de la comunidad municipal.

Por último, el Capítulo Cuarto de éste título que comentamos se refiere a la RESPONSABILIDAD DE FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS MUNICIPALES, en el cuál se señala que en ningún caso, los funcionarios y empleados municipales gozaran de fuero, pudiendo en consecuencia proceder en su contra la autoridad judicial respectiva, quienes en caso de violaciones a esta Ley y Reglamentos municipales, serán juzgados en términos de la Ley de

¹⁰⁸Ob. cit., Pág. 297.

Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Públicos del Estado, de los Municipios y Organismos Públicos Descentralizados.

Finalmente, el TÍTULO DÉCIMO SEGUNDO, en su Capítulo Único se refiere a LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS; estos son las peticiones que se hacen por escrito al Presidente Municipal, dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de la notificación de la resolución impugnada, por resoluciones dictadas por el Ayuntamiento o por cualquiera de sus miembros.

D. ORGANIZACIÓN Y COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS.

ORGANIZACIÓN MUNICIPAL.

Es la actividad que realizan el Ayuntamiento y el Presidente municipal en sus respectivas jurisdicciones, para definir su actividad y ámbitos de competencia, como entidad pública, para posteriormente dividir el trabajo y delegar responsabilidades entre el personal con que cuenta el Gobierno Municipal para alcanzar sus objetivos y los de la sociedad del Municipio en su conjunto.¹⁰⁹

Por lo tanto, de acuerdo a esta definición, organizar implica, tener claramente definidas las funciones y el ámbito de competencias donde deben ejercerse, así como

¹⁰⁹El Municipio.- Centro Nacional de Estudios Municipales. Ob. cit., Pág. 236.

los objetivos que persigue el Ayuntamiento y los recursos con los que cuenta para alcanzar dichos objetivos.

Consecuentemente, la organización municipal parte de la coincidencia de la autoridad política y la autoridad administrativa; la autoridad ejecutiva y la administración. El desarrollo de la organización municipal, permite normar y ejecutar su ámbito competencial para convertirse en la unidad prestadora de servicios a la colectividad, que debe ser en conjunción solidaria con la comunidad socialmente organizada.

La organización Municipal, puede caracterizarse por contar con los siguientes elementos:

1. La existencia de dos órganos de dirección: El Ayuntamiento, órgano Colegiado con poder de decisión general; y el Presidente Municipal y su cuerpo administrativo, con atribuciones de ejecución.

2. La responsabilidad de la actividad pública Municipal se encuentra individualizada en el Ayuntamiento-Presidente Municipal.

3. La función pública Municipal es principalmente de índole administrativa.

4. El Ayuntamiento es el órgano de gobierno que ejerce la facultad de autarquía y el atributo de libertad municipal.

5. El Ayuntamiento está integrado por el Presidente Municipal, regidores y síndico.

6. El Presidente Municipal es la autoridad ejecutiva y quien encabeza y representa al Ayuntamiento.

7. Los regidores reciben una o varias comisiones para vigilar, en nombre de la comunidad municipal, la ejecución de las acciones relacionadas con el bienestar y desarrollo integral del Municipio.

8. El síndico tiene la representación del Ayuntamiento para todos los asuntos y actos jurídicos y lleva el control de la Hacienda Pública Municipal.

9. Un Secretario del Ayuntamiento y un Tesorero Municipal, cuya existencia se establece en la Legislación Estatal.

10. Forman parte del Ayuntamiento también, los funcionarios, personal técnico y administrativo que le auxilian en el cumplimiento de sus funciones.¹¹⁰

Además de los elementos antes señalados, los Municipios en el Estado de Oaxaca cuentan con auxiliares administrativos, tal como lo señala el título tercero de la Ley Orgánica Municipal del Estado, señalándose como tales a los siguientes:

¹¹⁰Ortega Lomelín, Roberto.- El Nuevo Federalismo. Ob. cit., Pág. 420.

- a). Los Agentes municipales;
- b). Agentes de policía; y
- c). Los Delegados.

Algunos autores señalan, que la organización municipal en varios Estados de la república se hace conforme a lo que establece el artículo 90 de la Constitución Federal, que señala que ésta será centralizada y paraestatal

Por otra parte, se establece que las diferentes leyes orgánicas municipales regulan la estructura de la administración municipal agrupados en los siguientes sistemas:

1.- Sistema Rígido o Cerrado: en el él se señalan las dependencias que deben de existir para el despacho de los asuntos, en inclusive se indica que cuando las limitaciones económicas no permitan designar un titular para cada una de ellas, se responsabilizara a una, de dos o mas dependencias.

2.- Sistema Mixto.- Señala el mínimo de Despachos que deben de existir.

3.- Sistema Libre: no establece ni regula dependencias, sólo menciona la secretaria municipal, la

Tesorería, Seguridad Pública y algunas otra dependencias.¹¹¹

Dentro de éste sistema se encuentra gran parte de las leyes orgánicas de los Estados, y dentro de éste sistema ubicamos a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.

Consideramos que tanto el Estado de Oaxaca como la mayor parte de los Estados del país se encuentran en esta situación, por la incipiente economía de los mismos, ya que los presupuestos que se otorgan a estas Entidades, no alcanza a cubrir gran parte de sus necesidades como son servicios públicos, educación, vivienda y únicamente cubren de manera superficial las necesidades mas prioritarias, por lo tanto los presupuestos que se destinan a los Ayuntamientos como ya lo hemos manifestado anteriormente en algunas ocasiones no alcanzan a cubrir ni el sueldo de los empleados del Ayuntamiento.

La estructura de la organización de la administración pública varía de un Municipio a otro, de acuerdo fundamentalmente a la capacidad económica del Municipio, así los grandes tienen su organización integrada por secretarías o departamentos, los medianos se organizan en direcciones o en unidades y los pequeños sólo cuentan con secretario, tesorero y comandante de la policía.

¹¹¹Robles Martínez, Reynaldo.- El Municipio... Ob. cit., Pág. 214-215.

COMPETENCIA.

Por lo que a la competencia se refiere, el artículo 124 de la Constitución Federal fija la regla competencia del federalismo mexicano atendiendo al siguiente principio: "Las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

De donde se desprende, que los Estados por su parte, descentralizan facultades a los Municipios, conforme a la extensión y alcance que ellos mismos determinen en sus respectivas constituciones y leyes secundarias. Por lo tanto, la competencia municipal proviene de actos constitucionales y legales de descentralización.

Como hemos visto, uno de los principios fundamentales del federalismo, es el que se refiere a la distribución de competencias entre Federación y Estados, de ahí que el artículo 115 de la Constitución Federal señale que "los Municipios serán la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados", por lo cuál se le reconoce al Municipio personalidad jurídica y patrimonio propio, encontrándose libre de relación jerárquica con respecto a los órganos nacionales y locales, y no existiendo autoridad intermedia entre los poderes estatales y los Ayuntamientos.

De ésta forma, queda delineada la competencia de los Municipios para poder contratar, adquirir bienes; para expedir, de acuerdo a las bases establecidas por la legislatura estatal, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus jurisdicciones.

También compete a los Municipios la prestación de los servicios públicos, de acuerdo a sus condiciones territoriales y socioeconómicas, así como a su capacidad administrativa y financiera.

Así mismo, de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Federal, los Municipios están facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica.

CAPITULO IV.

LA PROBLEMÁTICA SOCIAL PARA LA CREACION DE NUEVOS
MUNICIPIOS EN OAXACA.

- A. LA PROBLEMÁTICA SOCIAL Y HACENDARIA EN LA
CREACION DE NUEVOS MUNICIPIOS EN EL ESTADO DE
OAXACA.

- B. EL FRACCIONAMIENTO MUNICIPAL COMO REALIDAD EN
OAXACA.

- C. CONVENIENCIA DE UNA REESTRUCTURACION JURÍDICA
PARA LA CREACION DE NUEVOS MUNICIPIOS.

Inicialmente, el objetivo de nuestra investigación era demostrar que sí se podían crear nuevos Municipios en el Estado de Oaxaca, aun en los lugares en donde ya existían, tomando como base el nivel de desarrollo de algunas regiones, pero conforme fuimos avanzando en nuestra investigación, nos dimos cuenta de que era totalmente contradictorio pretender crear nuevos Municipios en uno de los Estados del país que más Municipios tiene, ya que de los 2,378¹¹² Municipios que existen en toda la república mexicana, 570 corresponden al Estado de Oaxaca; por lo tanto, contrario a lo que originalmente pretendíamos, vamos a señalar cuales son las razones por las que no es posible crear nuevos Municipios en el Estado de Oaxaca.

Al respecto podemos decir que las razones son fundamentalmente de carácter económico, aunque existen otros obstáculos, como son la falta de ordenamientos jurídicos que regulen tal situación, así como elementos de carácter político y social, siendo de nuestro interés tratar únicamente las causas de carácter económico y social para efectos de éste trabajo.

¹¹²Los Municipios de Oaxaca.- Colección. Enciclopedia de los Municipios de México; Secretaria de Gobernación, Gobierno del Estado de Oaxaca, México, 1978. 1a. Edic. Pág. 13.

A. LA PROBLEMÁTICA SOCIAL Y HACENDARIA EN LA
CREACION DE NUEVOS MUNICIPIOS EN EL ESTADO DE
OAXACA.

Desde sus inicios en nuestro país, el Municipio ha enfrentado un gran número de obstáculos que le han impedido desarrollarse, pero sin lugar a dudas, tras la promulgación de la Constitución de 1917 se ponen de manifiesto dos problemas fundamentales, el social y el económico.

El Constituyente del 17 tenía como prioridad fundamental resolver los problemas sociales que aquejaban a la mayoría de la población, considerando como indispensable satisfacer las necesidades de libertad económica, de igualdad política y de paz orgánica.

El instrumento mediante el cual se enfrentaría esta problemática social sería, "El Municipio Libre".

Así, dando prioridad a la atención de los problemas sociales, Venustiano Carranza, en su carácter de Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo, en uno de los decretos expedidos, referentes a la Libertad Municipal decía:

"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, administrados por Ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado".¹¹³

De esta forma se pretendía acabar con los vicios que venía arrastrando el Municipio desde la Colonia, tales como las Jefatura Políticas y Prefecturas.

Al mismo tiempo, se estaba dando al Municipio autonomía para gobernarse y libertad para elegir a sus propios gobernantes.

Por otra parte, desde el punto de vista económico, la Comisión de Constitución del Congreso Constituyente de 1917, adicionó a lo que sería el artículo 115 constitucional una fracción II, referente a la Hacienda Municipal, misma que despertó grandes debates para su aprobación, estableciéndose que " II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, recaudaran todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y términos que señale la Legislatura Local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que

¹¹³Ochoa Campos, Moises.- La Reforma Municipal. Ob. cit., Pág. 319.

corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada Municipio. Los conflictos hacendarios entre el Municipio y los Poderes del Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la Ley."¹¹⁴

Con éstos elementos de tipo social, político y económico, se estaban fraguando las bases para construir una sociedad mas justa, sustentada en la autonomía y libertad del Municipio.

Sin embargo, la fracción II del proyecto del artículo 115 constitucional, a pesar de haber sido motivo de grandes debates, queda plasmado en nuestra constitución de la siguiente manera: "II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cuál se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades".¹¹⁵

Como podemos ver, los vicios que se pretendían suprimir después de la Colonia con la Constitución de 1917, únicamente cambiaron de manos; durante la Colonia, los bienes de la comunidad eran administrados a través del Municipio con figuras como las Prefecturas y Jefaturas Políticas, para finalmente ser depositados en las arcas de la Corona Española o de unos cuantos

¹¹⁴Ob. cit., Pág. 321.

¹¹⁵Diario de los Debates.- T. II., Ob. cit., Pág. 819.

españoles; después de la revolución, éstos mismos bienes son administrados por el Ayuntamiento municipal para ser depositados y usados por el Estado (Gobierno Federal), como mejor crea conveniente, pero en una mínima parte para la comunidad municipal, por lo tanto, los vicios continúan.

Grandes son los compromisos que tiene el Municipio como tal, pero pocas son las soluciones que se han podido dar a esa gama de complejidades que han ido surgiendo con el paso de los años, ya que aun en nuestro tiempo, no se ha dado solución a problemas de fondo vistos desde dos perspectivas, desde el punto de vista social y desde el punto de vista económico.

Desde el punto de vista social, el Municipio mexicano en general enfrenta problemas para poder satisfacer las necesidades de la población en cuanto a nutrición, salud, vivienda y educación, entre otros.

En cuanto a Nutrición, La falta de empleos e ingresos ha provocado que la mayoría de la población no pueda comprar los productos necesarios para una buena alimentación. Esto se manifiesta en los altos índices de desnutrición que aquejan a la mayoría de los Municipios mexicanos. "En nuestro país cerca del 50% de la población sufre de alimentación insuficiente en cantidad y calidad, y en ciertas zonas rurales marginadas, aproximadamente el

80% de la población preescolar padece de algún grado de desnutrición".¹¹⁶

Respecto a la Salud, la dotación de servicios médicos se encuentra altamente centralizada en los grandes centros de población, resultando de ello una ineficaz prestación de dichos servicios a la población que habita en la zonas rurales. En 1970, por ejemplo, de los 2,377 Municipios del país 1,121 carecían por completo de personal médico, en 1977, el IMSS, el ISSSTE y otras instituciones atendían sólo al 34.4% de solo habitantes del país, quedando desprotegido el 64.6%, y aunque en los últimos años la puesta en funcionamiento de instituciones como IMSS COPLAMAR y el DIF ha aumentado el número de beneficiarios, el porcentaje de población que no goza de servicios médicos sigue siendo considerable.¹¹⁷

Un factor más que frena el mejoramiento de la salud del pueblo mexicano, es que el sector salud se enfrenta en la actualidad a un aumento considerable en sus costos, debido por un lado, a que el equipamiento médico es importado y, por otro lado a que la industria farmacéutica se encuentra en manos extranjeras.

Esta circunstancia entorpece la expansión de clínicas y hospitales de interés social en los Municipios rurales,

¹¹⁶Gual Castro, Carlos.- " Nutrición y Desarrollo" Iponap-Iepes- El Desafío Municipal, Brevarios. ICAP. 1a Edición. México 1982. Pág. 52.

¹¹⁷Ob. cit., Pág. 61.

lo que obliga a las familias de dichos Municipios a trasladarse a otras regiones que les ofrezcan los servicios médicos necesarios.

Por otra parte, por lo que hace a la vivienda, en las zonas rurales éstas carecen de los servicios mas indispensables como son agua potable y drenaje.

La problemática habitacional, comprendiendo la falta de servicios públicos se agrava cada día mas y la acción de los organismos federales encargados de la construcción de casas-habitación para los trabajadores del país ha resultado insuficiente, pues en primer lugar, se han dirigido exclusivamente a tratar de solucionar las carencias de la población urbana y, en segundo lugar, han operado con criterios de rentabilidad lo que ha aumentado los costos al propiciar el desaprovechamiento tanto de los materiales que existen en las diversas regiones, como la fuerza de trabajo colectiva de las familias en las construcción de sus viviendas.

Un problema más con respecto a la vivienda, aunado a los anteriores, es el latifundismo de los predios urbanos para casa-habitación. La creciente demanda de vivienda en los grandes centros de población ha traído como consecuencia la elevación de los costos de terrenos y casa-habitación tanto para comprar como para arrendamiento, lo que ha sido aprovechado por los terratenientes y casatenientes para aumentar sus ganancias considerablemente.

Por lo que hace a la educación, en lo que va del siglo, se ha operado un aumento importante en los niveles educativos de la población, sin embargo, en nuestros días son numerosos aún los mexicanos que no han alcanzado el nivel mínimo educativo señalado por la Constitución.

Los planes de desarrollo educativo y cultural centralizados, someten a la población, sobre todo de los Municipios rurales, alejados del centro y de las ciudades, al atraso educativo. Por un lado porque no toman en cuenta sus necesidades específicas en cuanto a la elevación del nivel educativo y cultural y, por otro lado, porque los conceptos manejados son prioritariamente de una educación urbana, a la que los pobladores rurales son ajenos.

La tendencia de la política educativa dirigida por la Federación ha sido de beneficiar, con dotación de recursos materiales y humanos, a las áreas más desarrolladas económicamente que requieren de una mejor educación y especialización técnica de los trabajadores.

Se reproduce así, un grave desequilibrio de los niveles educativos por regiones, y se cae en un círculo vicioso en el que a mayor atraso económico mayor atraso educativo, y viceversa, ampliándose la brecha entre regiones desarrolladas y regiones atrasadas, y marginándose a los habitantes de estas últimas a los avances de la educación.

En términos generales diremos que éste es el esquema social que presentan la gran mayoría de los Municipios el Estado de Oaxaca.

Desde el punto de vista económico la problemática que enfrentan los Municipios del país en general, no difiere mucho del panorama social anteriormente presentado.

El desequilibrio en la producción concentra la actividad económica en unos cuantos Municipios y origina escasees de actividad económica en la mayoría de los Municipios del país.

La insuficiencia de recursos y de actividad económica origina desempleo y subempleo de la fuerza de trabajo nativa en las regiones o Municipios poco desarrollados. La falta de empleo impulsa la emigración nativa hacia regiones o Municipios más desarrollados, a la vez que se convierte en la expresión más tangible de la desigual distribución de la riqueza en el país.

La desigual distribución de la riqueza propicia una contracción del mercado en las regiones o Municipios poco desarrollados, mientras que la emigración provoca una disminución de los recursos humanos. Los dos factores anteriores contribuyen así, a la inactividad económica.

Con la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional, se establece específicamente cuáles son las fuentes de ingreso de la hacienda pública municipal, sin embargo, a nuestra consideración, se le ponen algunas

limitantes a los Municipios para la libre administración de su hacienda ya que por otro lado se establece también que "...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 funciones..."¹¹⁸

Estos convenios pueden clasificarse en dos grupos: el que contempla que es Estado realice la totalidad de las funciones relacionadas con la administración tributaria, que es adoptado por la gran mayoría de entidades federativas; y aquel en el que algunas funciones son realizadas por el Estado, tales como: recaudación, fiscalización y cobranza.

Respecto del primer tipo de convenio adoptado mayoritariamente, las funciones que se contemplan son por lo general: registro de contribuyentes; recaudación; notificación y cobranza; informática; asistencia al contribuyente; consulta y autorizaciones; devoluciones y compensaciones: fiscalización; determinación y liquidación de impuestos y sus accesorios; tramitar y resolver recursos administrativos; intervención en juicios; establecer la reglamentación y la normatividad operativa; y contabilidad del ingreso.¹¹⁹

¹¹⁸Cfr.- Constitución Política de los E.U.M., Ob. cit., Pág. 100.

¹¹⁹Zarzosa Escobedo, José Antonio.- "Problema Fiscal de la Reforma Municipal". Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas No. 2.- UNAM, México, 1986 Pág. 651-652.

En todos los convenios se establece que el Estado percibirá por los servicios de apoyo y colaboración que presta al Municipio, un porcentaje que fluctúa entre un 8.7 como mínimo y 75% como máximo, de lo que recaude por impuestos y accesorios a la propiedad raíz.

De lo anteriormente señalado se desprende que ésta hipótesis se hará efectiva cuando un Municipio sea tan pequeño o tan pobre que no cuente con la infraestructura necesaria, es decir que no cuente con los elementos materiales y humanos para poder cobrar esas contribuciones que le señala la Constitución Federal; y en éste supuesto se encuentra la mayoría de los Municipios del país, por lo tanto señalamos que este supuesto va en detrimento de la hacienda pública municipal y de las comunidades municipales en general, porque el único que cuenta con la infraestructura necesaria para cobrar esos impuestos es el Estado (Entidad Federativa) quien emplea su aparato burocrático y "apoya" a los Municipios mediante el cobro de un porcentaje. De lo anterior se desprende que esto de la libertad económica municipal en la realidad es únicamente un espejismo, porque los Municipios continúan subordinados al Gobierno estatal.

Dentro de las fuentes de ingreso de la hacienda municipal también se establecen las "participaciones federales", mismas que serán cubiertas anualmente por la

Federación a los Municipios, con base en lo que se determine por la Legislatura Local.

Las participaciones federales a que tienen derecho los Municipios se pueden sintetizar de la siguiente manera:

" Los Municipios reciben el 20% como mínimo del Fondo General de Participaciones y del Fondo Financiero Complementario, estableciendo las legislaturas locales la distribución porcentual de esos recursos.

Del Fondo Municipal, el cual se forma con la recaudación de un derecho adicional sobre el de extracción de hidrocarburos, el 10% de la tercera parte del fondo será para los Municipios donde se efectúa la exportación, el restante 90% de ese primer tercio se distribuirá entre los Estados conforme a las reglas aplicables al Fondo Financiero complementario. Las otras dos terceras partes incrementarán el Fondo de Fomento Municipal, distribuido entre los Estados coordinados en materia de derechos".¹²⁰

Si bien el texto de la Reforma Constitucional literalmente concibe la mecánica de una entrega directa de la Federación hacia los Municipios, con la obligación de las Legislaturas para determinar las bases, montos y

¹²⁰Sepulveda Amor, Alejandro.- "La Reforma Fiscal Municipal". Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas No. 2. UNAM, México, 1986. Pág. 644.

plazos, anualmente, sobre los cuales la Federación deberá cubrirlos al Municipio; en la práctica, se ha resuelto que sea por conducto de las Entidades Federativas, en razón del reconocimiento de la naturaleza jurídica de los Municipios como una modalidad de la descentralización política y administrativa de los Estados.

Al respecto, algunos autores han señalado los riesgos de esta mecánica; en este sentido Alejandro Sepúlveda Amor opina "en la realidad se advierte que las Legislaturas, en forma subjetiva, determinan cómo han de participar cada uno de los Municipios... y si el Ayuntamiento no es de la simpatía, de los Poderes Estatales, habrá problemas en la determinación y entrega de las participaciones".¹²¹

Como podemos ver, aunque la Constitución Federal establezca cuáles son las fuentes de ingresos de la Hacienda Municipal, los Municipios no han alcanzado su autonomía financiera, pues por otra parte están sujetos a lo que determine la Legislatura Estatal y por otro lado a las determinaciones del gobierno Federal.

Cabe hacer mención que muchos Municipios del país, con lo que perciben por concepto de impuestos no alcanzan a pagar ni los sueldos de sus empleados y tienen que llegar al grado de tener que condicionar su estancia y conservación de sus empleos a cambio de percibir

¹²¹Ob. cit., Pág. 414.

únicamente la mitad de su salario y en el mejor de los casos algunos ediles tienen que inventar impuestos para obtener mayores ingresos; cosa que no prospera porque salen de su esfera de competencia, pero hasta ese grado se ha llegado.

Por lo tanto, si los Municipios no pueden cubrir sus gastos más inmediatos, no se puede esperar que cubran con lo que obtienen de los impuestos que recaban otros gastos que derivan de la competencia que les señala la Constitución Federal y Local, como son la prestación de servicios públicos los cuales en la mayoría de los Municipios del país, son raquíuticos.

Consecuentemente, si los Municipios están sujetos económicamente tanto a las determinaciones del gobierno Federal, a las del Estatal, conforme a los criterios antes mencionados no es posible concebir la creación de nuevos Municipios, en entidades como el Estado de Oaxaca que está considerada dentro de los más pobres del país, además de que cuenta con casi la cuarta parte de la totalidad de los Municipios en general, ya que de los 2377 que existen en el país 570 corresponden al Estado de Oaxaca.

Por otra parte cabe hacer mención que el Estado de Oaxaca ocupa el quinto lugar en cuanto a superficie

territorial con 93,952 Km. cuadrados y con 164.82 Km cuadrados por Municipio en promedio.¹²²

La mayoría de los Municipios Oaxaqueños son pequeños, tanto en territorio como en población, según datos de 1970, sólo 11 de ellos tenían una población superior a los veinte mil habitantes. La gran mayoría tiene menos de cinco mil habitantes.

Todas estas circunstancias que hemos mencionado hacen que sea imposible o totalmente absurdo pretender crear nuevos Municipios en el Estado de Oaxaca, aunque por otro lado la propia Constitución del Estado señala en su artículo 59, fracción IV que "...es facultad de la Legislatura crear nuevos Municipios dentro de los ya existentes, siempre que los interesados comprueben debidamente que la nueva Institución contará con los elementos suficientes para su sostenimiento, administración y desarrollo y con una población no mayor de quince mil habitantes..."¹²³

Por otra parte, el artículo 7o. de la Ley Orgánica Municipal del Estado, señala que para que pueda crearse un nuevo Municipio deberán satisfacerse los siguientes requisitos:

¹²²Quintana Roldan, Carlos Francisco.- "Regulación Territorial de los Municipios en México". Revista de Estudios Municipales No. 6. Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaria de Gobernación. México. 1985. Pág. 35.

¹²³Legislación Pública Estatal.- Ob. cit., Pág. 19.

"...a). Contar con una población excedente a quince mil habitantes;

b). Disponer de los recursos económicos suficientes para cubrir las erogaciones que demanda la Administración Municipal;

c). Contar con los locales adecuados para la instalación de sus oficinas Municipales, Escuelas, Hospitales, Mercados, Rastro y Cárcel así como los terrenos necesarios para el Panteón Municipal;

d). Tener en funcionamiento, los servicios públicos Municipales necesarios para la vida normal e higiénica de la población..."¹²⁴

Como podemos ver, aunque los mismos ordenamientos jurídicos del Estado de Oaxaca contemplan la posibilidad de crear nuevos Municipios, esto representa en la realidad difícil de realizar dadas las circunstancias sociales y económicas en los que se encuentra la gran mayoría de la población del Estado, y una comunidad que pretendiera erigirse en nuevo Municipio, tendría primero que cumplir con los requisitos que establece la propia Constitución del Estado y la Ley Orgánica Municipal; además de que como hemos señalado, éste Estado tiene casi la cuarta parte del total de los Municipios del país, y la creación de un Nuevo Municipio iría en detrimento de los ya existentes, ya que el presupuesto que otorga la

¹²⁴Ob. cit., Pág. 270.

Federación al Estado se tendría que dividir además en el Municipio de Nueva creación.

B. EL FRACCIONAMIENTO MUNICIPAL COMO REALIDAD EN

OAXACA.

Como hemos venido afirmando, el Estado de Oaxaca cuenta con 570 Municipios, casi la cuarta parte de la totalidad de los existen en el país; a nuestro parecer, ésta pulverización o fraccionamiento municipal tiene una razón de ser, es decir, el hecho de que existan tantos Municipios en un Estado con características tan peculiares, como el de ser considerado como uno de los más pobres del país, con una orografía accidentada y con una población eminentemente indígena, tiene su razón de ser precisamente en éstas consideraciones.

El Instituto Nacional Indigenista (INI), en Oaxaca reconoce 16 grupos étnicos, entre los que destacan de acuerdo a su importancia los siguientes: " Zapotecos, que representan el 31.18 por ciento; Mixtecos, con un 27.38 por ciento; Mazatecos el 14.59 por ciento; Mixes con un 10.01 por ciento; Chinantecos representan el 5.62 por ciento; Chatinos el 2.18 por ciento; Chontales 1.82 por ciento; Cuicatecos el 1.59 por ciento; Triquis con el 1.36 por ciento; Chocholtecas el 1.10 por ciento; Huaves el 0.90 por ciento; Zoques con el 0.82 por ciento; Nahuas

0.59 por ciento; Amuzgos 0.54 por ciento; Tacuates el 0.23 por ciento e Ixcatecas con el 0.09 por ciento".¹²⁵

Por otra parte, " la población mayor de cinco años que hablaba lengua indígena en 1980 era de 891,048 personas; de los cuales el 59.24 por ciento se considera bilingüe, el 25.32 por ciento monolingüe y el restante 5.44 por ciento se desconoce su condición de habla española".¹²⁶

Consideramos también, que en la gran mayoría de los Municipios oaxaqueños se mantiene viva la comunidad como unidad social. En éstos ha existido una tendencia histórica en que la reproducción social y su supervivencia está en relación directa con la defensa de su autonomía y su integridad territorial.

La fuerza de la comunidad indígena como unidad social ha sido en el pasado y sigue siendo en el presente fundamental. Esto se refleja, en lo que de acuerdo con algunos autores podríamos denominar Ayuntamientos comunitarios, donde operan sistemas de cargos; las decisiones se toman en asambleas y las elecciones adquieren formas plebiscitarias.

Si atendemos al concepto que sobre el origen de la sociedad han dado algunos autores, entre los que podemos mencionar a Plantón, quien sostenía la tesis de las

¹²⁵Los Municipios de Oaxaca.- Ob. cit., Pág. 16.

¹²⁶Cfr. Ob. cit., Pág. 16.

necesidades diferenciadas, la cuál consistía en las necesidades diferenciadas de los hombres y en la división del trabajo resultante de ellas; y por otra parte la teoría del instinto social sustentada por Aristóteles, quien sostenía que de la familia y de la aldea se formó la polis como una unión, en una comunidad que se basta así misma.

Con base en lo anterior, coincidimos con el tratadista Ochoa Campos en cuanto a su concepto de Municipio, quien señala que "El Municipio es una forma sociopolítica. Es por excelencia la forma de agrupación local, derivada del clan y de la tribu, agrupaciones de parentesco que se vuelven vecinales en cuanto establecen su estructura económica agraria".¹²⁷

Conforme a lo anteriormente señalado, podemos afirmar que ésta es la razón de que existan tantos Municipios en el Estado de Oaxaca, ya que dadas las condiciones geográficas de éste, creemos que cuando se dio la colonización, debido a lo accidentado de gran parte del territorio del Estado, éste era inaccesible y sirvió de refugio a grupos aborígenes que ya existían en la zona y algunos otros que se fueron replegando y formaron sus asentamiento en esas zonas, manteniendo así sus raíces y costumbres, razón por la cuál existe una gran número de grupos étnicos con diferentes costumbres y diferentes

¹²⁷Ochoa Campòs Moises.- Ob. cit., Pág. 22.

dialectos, ya éstos fueron de los pocos que no sucumbieron a la desmedida ambición de los colonizadores.

Por lo tanto, cuando el país nace a la vida independiente y se delimitan las entidades federativas, todos los grupos étnicos que se encuentran asentados en lo que conformaría el territorio del Estado de Oaxaca, son reconocidos por el Estado moderno reincorporándolos a la vida nacional y reglamentándolos, al mismo tiempo que les otorga la categoría de Municipios.

Por lo que si se pretendiera reducir el número de Municipios en el Estado, tal propósito iría en contra del principio de la autodeterminación de los pueblos y en perjuicio de la libertad y dignidad de los individuos y de los grupos sociales asentados en la localidad, principios plenamente garantizados Constitución Federal.

C. CONVENIENCIA DE UNA REESTRUCTURACIÓN JURÍDICA PARA LA CREACIÓN DE NUEVOS MUNICIPIOS.

A nuestro parecer, el Municipio visto desde el punto de vista jurídico, es una Institución a la que no se le ha dado la importancia que realmente tiene, aunado esto al desconocimiento que existe sobre esta figura por gran parte de la población, así como por los propios miembros del Ayuntamiento en algunos Municipios; por lo tanto no se ha explotado la gama de funciones y atribuciones del Ayuntamiento y de sus miembros.

Desde nuestro punto de vista, el Municipio es un Estado en pequeño dentro del propio Estado, aún con sus limitaciones, aunque existen autores que opinan que no concebible la existencia de un Estado dentro del propio Estado; el Municipio cumple con los mismos requisitos que un Estado Federal y que un Estado integrante de la Federación para su integración, es decir, tiene los mismos elementos primordiales que son: territorio, población y gobierno, aunque no tiene una Constitución propia y no puede legislar en ninguna materia, así como tampoco puede celebrar convenios ni tratados internacionales, y otras limitantes más que le impone la Federación, pudiendo únicamente dictarse su Bando de Policía y Buen Gobierno y dependiendo en gran medida del Congreso Local para las determinaciones de mayor trascendencia; aún así, consideramos que el Municipio es una Institución que contempla facultades suficientes para que las comunidades administren y exploten sus propios recursos.

Por lo tanto consideramos que seria conveniente una reestructuración jurídica tanto a la Constitución Federal como a las de los Estados para reglamentar la creación de nuevos Municipios en los lugares donde sea necesario, ya que si bien es cierto que existen Estados como el de Oaxaca, en donde no se puede concebir la creación de un sólo Municipio por las razones que ya hemos comentado, tambien lo es que hay Estados en donde se pueden crear nuevos Municipios y ademas resulta necesario, dada la

extensión territorial con que cuentan y dadas las circunstancias específicas de crecimiento de ciertas regiones del país.

Sin embargo, como no existen los lineamientos jurídicos necesarios, que permitan a las comunidades que están en posibilidades de promover su propio desarrollo mediante la creación de un Nuevo Municipio, casi siempre que se da ésta hipótesis, es a iniciativa del Gobierno Federal o bien del Estatal y muy pocas veces por iniciativa de las propias comunidades.

Por otra parte, es de hacer notar que la gran mayoría de las Constituciones Locales, si no es que todas, contemplan la posibilidad de crear nuevos Municipios, como una facultad discrecional de los Congresos Locales; sin embargo, pocas son las que establecen cuáles son los requisitos que tiene que cumplir una comunidad que pretenda erigirse en Municipio, y ahí es en donde, a nuestro parecer estriba el problema medular, ya que como se deja al arbitrio del Congreso Local la determinación de si se cumple o no con los elementos necesarios; luego entonces, de esta manera se restringe el derecho y la libertad de las comunidades para poder formar Municipios nuevos, pues si la comunidad que pretende erigirse no es de la simpatía del Congreso Local, lo más probable es que no va a recibir la aprobación.

Si por el contrario se estableciera en la Constitución Federal cuáles son los lineamientos que se tienen que seguir, habría mayor seguridad jurídica para las comunidades y por ende estarían en posibilidad de saber cuál es la situación que guardan con relación a los lineamientos exigidos, y así poder presentar su petición al Congreso Local correspondiente para el efecto de que se les dé tal reconocimiento y categoría.

Como hemos mencionado la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca establece como requisitos para crear un nuevo Municipio los siguientes: a). Contar con una población excedente a quince mil habitantes; b). Disponer de los recursos económicos suficientes para poder cubrir las erogaciones que demanda la administración municipal; c). Contar con los locales adecuados para la instalación de las oficinas municipales, escuelas, hospitales, mercado, rastro y cárcel; así como los terrenos necesarios para el panteón municipal; d). Tener en funcionamiento los servicios públicos municipales necesarios para la vida normal e higiénica de la población.

En términos generales, podemos decir que, la mayoría de las Constituciones locales señalan como requisitos o elementos necesarios para crear un Municipio nuevo, los

siguientes: el que las comunidades que pretendan erigirse cuenten con los elementos necesarios para su existencia económica y administrativa; escuchar la opinión tanto de los Municipios vecinos como del Gobernador de la entidad sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Municipio; contar con la aprobación del Congreso Local y contar con un determinado número de habitantes.

Respecto al número de habitantes no existe uniformidad de criterios, ya que por ejemplo, las constituciones de los Estados de Michoacán y Sonora, establecen que se debe contar con una población de diez mil habitantes cuando menos; mientras que las de los Estados de Morelos y Sinaloa, señalan como requisito contar con una población de treinta mil habitantes cuando menos y la del Estado de Yucatán por su parte, establece como requisito el que se cuente con una población de veinticinco mil habitantes cuando menos.

Tomando en consideración los elementos que hemos mencionado, creemos que sería conveniente adicionar al texto del artículo 115 de la Constitución Federal un párrafo en el que se establecieran cuáles son los lineamientos que tiene que cumplir una comunidad que pretenda erigirse en Nuevo Municipio; y consecuentemente

lo establecerían las constituciones locales. De ésta manera las comunidades que consideren que pueden obtener el grado de Municipio contarían con bases jurídicas para hacer ésta petición y ya no se dejaría al arbitrio de una sola persona o a la decisión del Congreso Local; teniendo como principio fundamental el impulso al desarrollo regional y como fin primordial el aprovechamiento de los recursos por la comunidad que los produce que, redunden en beneficios para el Municipio y para la comunidad municipal en general.

CONCLUSIONES

- I. El Municipio es una Entidad Jurídica Colectiva constituida en un territorio determinado, con personalidad jurídica propia y autonomía relativa, tiene como fin primordial administrar sus propios recursos en favor de la comunidad municipal. Aunque son en su mayoría comunidades autosuficientes, dependen de una Entidad Pública superior.

- II. El Municipio mexicano tiene sus antecedentes prehispánicos mas remotos en el Calpulli, que era un grupo de familias emparentadas por lazos de consanguinidad y cuya célula de Gobierno; el Consejo, estaba formado por los ancianos que eran los jefes de dichas familias.

- III. Después de la Independencia se formula en nuestro país el nuevo marco jurídico de la naciente organización política; siendo la Constitución de Cádiz la base de ese primer orden y en ella se encuentran los antecedentes jurídicos del Municipio mexicano.

IV. Tras largo peregrinar y después de dos imperios, una Constitución centralista y dos federalistas en nuestro país, la Constitución de 1917 recoge finalmente los elementos jurídicos, políticos y sociales en torno a la organización municipal, y aunque con grandes vacíos queda finalmente regulado el régimen municipal, mismo que consigna el artículo 115 aun vigente, bajo tres reglas fundamentales: Independencia del Ayuntamiento, formación de su hacienda y personalidad jurídica.

V. Por último, podemos decir que aunque muy someramente, hemos cumplido con el propósito de realizar un recorrido por la historia del Municipio desde sus orígenes en Roma hasta la forma en que es trasladado a nuestro país por los españoles, así como su trayectoria jurídica y política hasta nuestros días; para finalmente realizar un pequeño análisis de la figura Municipal en el Estado de Oaxaca, lo cual nos da una visión un poco mas amplia de la conformación y estructura de los Municipios en nuestro Estado natal, coincidiendo con los escritores que han dicho que "quien no conoce su historia no conoce su país".

VI. El derecho otorga personalidad jurídica al Municipio para hacerlo sujeto de derechos y

obligaciones, siendo este sin lugar a dudas uno de los grandes aportes que hicieron al Pueblo Mexicano los Constituyentes de 1917.

VII. La relación que existe entre Estados y Municipios es de reconocimiento y respeto a su organización política y administrativa y en ningún momento de subordinación. Los Estados quedan obligados a respetar y a propiciar la aplicación de los principios, mediante los cuales se reconoce a los Municipios como parte integrante de la Federación.

VIII. Generalmente, el Municipio es contemplado desde dos puntos de vista, como descentralización política y como una descentralización administrativa por región.

Consideramos que el Municipio es un órgano político administrativo concebido en la Constitución, por lo tanto no se puede hablar del Municipio como descentralización política y administrativa, pues hay características teóricas comunes entre el Municipio y las Entidades Federativas; y por lo tanto, si se tomara la primera acepción, resultaría que los Estados también son organismos descentralizados

por región; ya que la actividad del Municipio no se restringe a prestar servicios públicos, sino que realiza diversas actividades políticas, administrativas y socioculturales; además de que no existe jerarquía administrativa directa entre el Presidente de la República o el Gobernador y los Ayuntamientos, pues estos son de elección popular directa y gozan de autonomía.

IX. Tanto en el Estado de Oaxaca como en casi todas las Constituciones Locales de los Estados se conserva la misma estructura que en la Constitución Federal; ya que están realizadas bajo los mismos principios jurídicos que dieron origen a la Constitución Federal, en cumplimiento de lo que dispone el Artículo 116 Constitucional. Así el Artículo 115 base jurídica de los Municipios, guarda los mismos principios jurídicos que se establecen en la Constitución Federal.

X. La organización y competencia de los Municipios tiene su fundamento jurídico en la Ley Orgánica Municipal de cada Estado, misma que regula en forma pormenorizada la actuación de los

integrantes del Ayuntamiento, consecuentemente la organización municipal parte de la coincidencia de la autoridad política y de la autoridad administrativa, que tendrá como objetivo el bienestar de la población municipal.

XI. Inicialmente teníamos como propósito de este trabajo demostrar y encontrar los elementos necesarios para la creación de nuevos Municipios en el Estado de Oaxaca, pero conforme fuimos avanzando en nuestra investigación nos dimos cuenta de que era totalmente absurdo pretender crear mas Municipios en el Estado que más Municipios tiene en toda la República, con características especiales, tanto sociales como políticas y económicas. Aun así, todavía conservamos la posibilidad de que se puedan crear nuevos Municipios en los lugares donde sea necesario, porque es un derecho social el reconocimiento jurídico, pero siempre que sea ajustándose estrictamente a lo que establecen tanto la Constitución Local como la Ley Orgánica Municipal respectiva.

XII. La Constitución Política del Estado de Oaxaca, contempla en la Fracción IV de su artículo 59 la creación de nuevos Municipios dentro de los ya existentes, como una facultad de la Legislatura; estableciéndose para tal efecto "que los interesados comprueben debidamente que la nueva institución contará con los elementos suficientes para su sostenimiento, administración y desarrollo y con una población no menor de quince mil habitantes. En este caso, la Legislatura oirá la opinión de los Ayuntamientos interesados."

Como podemos ver, aún con todas sus contradicciones y a pesar de que el Estado de Oaxaca es el que más Municipios tiene en toda la República, se prevé la erección de nuevos Municipios, porque como hemos dicho, es un derecho social el reconocimiento jurídico, sin embargo, siendo un poco mas realistas, podremos darnos cuenta de que la mayoría de los Municipios del Estado se encuentran en una situación deplorable y la creación de uno nuevo, iría en detrimento de los ya existentes.

Por lo tanto, tomando en cuenta las circunstancias que ya hemos mencionado, consideramos que sería conveniente modificar la Fracción IV del artículo 59 de la

Constitución Política del Estado de Oaxaca, en el sentido de que se exija a las comunidades que pretendan erigirse en nuevos Municipios más requisitos de los que establece la fracción en cuestión; tales como el que cuenten con un mayor número de población y el que justifiquen que pueden contar con un una extensión de territorio suficiente para un desarrollo óptimo del Municipio, además con ingresos suficientes para poder subsistir; ya que estos elementos (territorio, población y economía) son primordiales para la existencia de toda comunidad; pues se dan casos en que aún con las circunstancias que ya hemos anotado, algunas comunidades insisten en separarse de sus Municipios, provocando con esto el divisionismo y la fragmentación municipal, que obedecen mas que nada a intereses mesquinos, no importándoles las consecuencias que esto acarrearía y que seguramente tendría como resultado el mayor empobrecimiento de los Municipios afectados.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero Miguel.- Teoría general del Derecho Administrativo. 9na. Edición. Editorial Porrúa. S.A, México 1991.

Antequera, José María.- Historia de la Legislación Española desde los Tiempos más Remotos hasta Nuestros Días. Madrid España. 1884. 2da Edición.

Burgoa Ignacio.- Derecho Constitucional Mexicano. 5a Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1984.

Burgoa Orihuela, Ignacio.- Derecho Constitucional Mexicano. 9ª Edición. Editorial. Porrúa S.A. México. 1994.

Carpizo, Jorge.- Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Editoria Porrúa S.A. México 1983.

Clavijero, Francisco Javier.- Historia Antigua de México. Editorial del Valle de México. México. 1a. Edición. 1853.

Díaz del Castillo, Bernal.- Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España. Editorial. Valle de México 1991. 1a. Edición.

El Municipio Mexicano.- Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaria de Gobernación. México. 1985. 1a. Edición. Editorial. Talleres Gráficos de la Nación.

Faya Viesca, Jacinto.- Finanzas Publicas. Editorial Porrúa S.A., México 1985.

Fernández Ruiz, Jorge.- El Estado Empresario. México. UNAM. 1982.

Ferrara, Francesco.- Teoria de las Personas Jurídicas. Editorial Reus. Madrid. 1929.

Fustel de Coulanges.- La Ciudad Antigua. Editorial Porrúa, S.A. México. 1986.

Historia General de México.- Tomo I. Editorial. El Colegio de México. México 1993.

Jacobo Rosseau, Jean.- El Contrato Social. Editorial. UNAM. (Nuestros Clásicos No. 23) México 1984.

Kelsen Hans.- Teoría General del Estado. Editorial. Editora Nacional S. A. México 1972.

Lee Benson Nattie.- La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano. El Colegio de México. - 1955.

Moya Palencia, Mario.- Temas Constitucionales. Editorial. UNAM. México 1983. 1ª reimpresión.

Ochoa Campos, Moisés.- La Reforma Municipal. Editorial Porrúa. S.A, México 1994.

Ochoa Campos, Moisés.- El Municipio y su Evolución Institucional. Edición Especial, Banobras. México 1987.

Ortega Lomelín, Roberto.- El Nuevo Federalismo. La Descentralización. Editorial Porrúa S.A. 1ª edición México 1988.

Quintana Roldan, Carlos Francisco.- "Regulación Jurídica Constitucional del Municipio". 75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, S.A., México.1992.

Rabasa O, Emilio.- El Pensamiento Político del Constituyente de 1856-1857. Editorial Porrúa, S.A. México 1991.

Sayeg Helú, Jorge.- Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa S.A., México, 1987, 1a. Edición.

Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo. Editorial. Porrúa México 1985.

Tena Ramírez, Felipe.- Leyes Fundamentales de México (1808-1989). Editorial. Porrúa S.A. México 1985.

Tena Ramírez, Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Purrúa, S.A., México, 1989.

Ugarte Cortés, Juan.- La Reforma Municipal. Editorial. Porrúa S.A 1ª Edición México. 1985.

Vazquez, Héctor.- El Nuevo Municipio Mexicano. SEP. Foro 2000. México 1986.

Zarco, Francisco.- Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857). El Colegio de México. 1956.

Zavala de, Lorenzo.- Ensayo Historico de las
Revoluciones en México desde 1808 hasta 1830, Tómo I.
S.R.A. CEHAM. México. 1981.

DICCIONARIOS.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua
Española.- Madrid España. 1992.

Diccionario Jurídico Mexicano.- Editorial. UNAM.
Instituto de Investigaciones Jurídicas, T-10.

ENCICLOPEDIAS.

Enciclopedia Jurídica Omeba.- T-XIX, Bigliografía
Omeba Buenos Aires. 1964.

Los Municipios de Oaxaca.- Colección. Enciclopedia de
los Municipios de México; Secretaría de Gobernación,
Gobierno del Estado de Oaxaca, México, 1978. 1a.
Edición.

México a Través de los Siglos.- T. III 15va. Edición.
Editorial Cumbres S.A. México 1979.

LEGISLACIONES.

Constitución Política de los Estados Unidos
Mexicanos. Editorial Porrúa S. A. México. 1994.

Legislación Pública Estatal.- Estado de Oaxaca.
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Escuela
Libre de Derecho. 1a. Edic, México, 1987.

DOCUMENTOS

Diario Oficial de la Federación.- Secretaría de Gobernación. México 6 de febrero de 1976.

Los Derechos del Pueblo Mexicano.- (México a Través de sus Constituciones.) T. VIII, 2a. Edic. Edit. Porrúa, S. A., México 1978.

HEMEROGRAFIA

Gual Castro, Carlos.- "Nutrición y Desarrollo" Iponap-Iepes- El Desafío Municipal, Brevarios. ICAP. 1a Edición. México, 1982.

Lanz Cárdenas, José Trinidad.- "La Asociación Municipal como un Factor de Desarrollo Regional". Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas No. 2. UNAM, México, 1986.

Quintana Roldan, Carlos Francisco.- "Regulación Territorial de los Municipios en México". Revista de Estudios Municipales No. 6. Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación. México. 1985.

Sepulveda Amor, Alejandro.- "La Reforma Fiscal Municipal". Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas No. 2. UNAM, México, 1986.

Zarzosa Escobedo, José Antonio.- " Problema Fiscal de la Reforma Municipal". Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas No. 2.- UNAM, México, 1986.