

281



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLÁN**

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LA AUTONOMÍA
MUNICIPAL EN MÉXICO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARCIAL EMILIANO SANCHEZ OREA

ASESOR: LIC. LUCIANO AGUIRRE GOMEZ



JUNIO DEL 2000

09/11/00



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.

**A LA ALMA MATER
LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**A LA ESCUELA NACIONAL
DE ESTUDIOS
PROFESIONALES ACATLÁN**

a pesar de las adversidades que
pasan, saldrán más fortalecidas.

A MIS MAESTROS
de la carrera, con su
enseñanza y ejemplo forman a
los hombres de México.

**AL LIC. LUCIANO AGUIRRE
GÓMEZ**, que con su consejo y
asesoría me permitió
comprender más al municipio.

A MIS PADRES
MARCOS SÁNCHEZ MARTÍNEZ Y
NATALIA OREA RODRÍGUEZ
que con su ejemplo y virtud me
enseñaron a ser libre.

A MIS HERMANOS
VICENTE, ALEJANDRA,
BELEM, HORTENSIA, FABIOLA
Y MARCO ANTONIO;
no obstante la distancia
nos mantenemos más unidos,
que así sea siempre.

A MI ESPOSA
IRMA NÁJERA CAMACHO,
con su cariño y comprensión
coadyuvó a la realización de
este trabajo.

A MIS HIJOS
ANDRÉS, MARIANA ISABEL Y
ESTHER ARANTXA,
el Don más preciado de Dios, a Él Gracias.

A MI AMIGO PEPE
Que con su apoyo moral me
facilitó la presentación final de
este trabajo.

A DON PELAYO LÓPEZ RIVAS,
por su talento y generosidad que
siempre me brindó, que Dios lo
conservé.

INDICE

DEDICATORIAS

INTRODUCCION

PRIMER CAPITULO

I RESEÑA HISTORICA

I.1	Grecia	3
I.2	Roma	9
I.2.1	El declive de Roma	18
I.3	España	19
I.3.1	Regimen Municipal de transición en España	23
I.4	En México	23

CAPITULO SEGUNDO

II. MARCO TEORICO CONCEPTUAL

II.1	Concepto etimológico del Municipio	31
II.2	Definición de autonomía	38
II.3	Concepto de Soberanía.....	46
II.4	Territorio	59
II.4.1	Población	61
II.4.2	Gobierno	66

INDICE

CAPITULO TERCERO

III. LAS CONSTITUCIONES Y EL FEDERALISMO EN MEXICO

Antecedentes	72
III.1 El Municipio dentro del sistema Federal	73
a) Fundamento Constitucional artículo 115 de la Constitución	74
III.2 Constitución Federal de 1824	78
III.3 Constituciones Centralistas Bases Constitucionales de 1835	81
III.3.1 Constitución de 1836	83
III.3.2 Constitución de 1857	84
III.4 Constitución de 1917	84

CAPITULO CUARTO

IV. ANALISIS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL	88
IV.1 Proyecto Constituyente 1916-1917	92
IV.1.1 Análisis del Municipio en México	95
IV.1.2 Breve referencia histórica del Municipio en México	95
IV.2 Bases Constitucionales	97
IV.3 Reformas	100
IV.3.1 Autonomía Municipal	106
IV.3.2 Carácter Administrativo del Municipio	108
IV.3.3 Carácter Político del Municipio	111
IV.3.4 Análisis breve de algunos de los artículos Constitucionales referentes al Municipio	115
IV.4 Prospectiva Municipal en el Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000)	120

Conclusiones

Bibliografía

INTRODUCCION

La definición de raigambre Constitucional que hemos obtenido de los elementos constitutivos del Estado Mexicano los cuales son: Federación, Estados y Municipios, siendo los dos primeros que han alcanzado la reivindicación de la organización jurídico política de la nación mexicana.

El Municipio sigue siendo un reclamo nacional y aspira a dirigir sus propios destinos, como lo contempla la Carta Magna.

No hay que olvidar que si se quiere saber a ciencia cierta la conducción, dirección y ejecución de una nación, solamente habría que analizar alguna o algunas de sus partes y estos son los municipios que se han definido acertadamente como: "La célula básica de la estructura jurídico-política de la nación contemporánea."

Ciertamente ha habido la noble intención de cambio, pero aún falta mucho por hacer al respecto.

Creo que la voluntad política diseminada a un nivel nacional puede llevar al logro de tan caro anhelo social.

He tratado de analizar esta investigación esquematizándola de la manera siguiente:

En el primer capítulo se estudian antecedentes remotos que nos han llegado de los pueblos que dieron vigor a la institución objeto de nuestro estudio como son: Grecia, Roma, España y su desenvolvimiento en México, anotando sus antecedente prehispánicos.

En el segundo capítulo, ha sido menester conceptualizar la nomenclatura municipal por llamarle de alguna manera para una mejor precisión terminológica de la materia que he tratado. Porque con razón se dice; la autonomía de una disciplina se adquiere, en la medida que todos y cada una de sus partes que la conforman estén perfectamente definidos y así se les identifique.

En el tercer capítulo; analizamos las distintas constituciones que han tenido aplicación en nuestro país, sin olvidar por supuesto, un punto de capital importancia como lo es en nuestra Carta Magna, el Federalismo; cuál ha sido su papel en el proceso histórico nacional así como también hacia dónde se dirige en la actualidad.

En el último capítulo; como una sinopsis del trabajo, intenté plantear la situación real y actual del Municipio en México en lo concerniente a la autonomía municipal también consagrada en el texto de nuestra Constitución actual. Intentando con esto dar un paso más adelante consciente, de no ser la solución, pero intentando que otros colegas vean en el ámbito municipal una veta interminable en donde se puede cuestionar de manera directa la realidad socio-política de nuestro país.

Se plantea una visión prospectiva de esta institución a partir de la política diseñada por el Ejecutivo Federal en el Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000) en el que involucra a todos los actores sociales con miras al replanteamiento jurídico en la Constitución.

PRIMER CAPITULO

I.-RESEÑA HISTORICA

Grecia

Roma

España

México

EL MUNICIPIO A TRAVES DE LA HISTORIA

El Municipio es una institución que necesariamente se tiene que buscar su explicación a la luz de las instituciones de derecho así como de la historia y de los pueblos que de manera sobresaliente han influenciado a nuestra llamada cultura occidental.

En este capítulo trataremos de encontrar en los pueblos que precedieron y le han dado vigencia a la institución objeto de nuestro estudio y que son Grecia, Roma y España. Aun cuando existan otros pueblos quizás más antiguos que los que estudiaremos, con toda sinceridad creemos que los que aquí trataremos han dejado esa huella indeleble, por cuya conocida trascendencia que abarcan campos tales como: la política, la economía, el arte, la filosofía y lo demás interés para nuestro estudio como lo es el derecho.

1.1 Grecia.

Hablar de los griegos es quedar maravillado por el gran legado que a la humanidad entera entregó este formidable pueblo, hombres amantes del saber por antonomasia cuya organización social se acercaba a los ideales más caros que el hombre moderno ha tratado de alcanzar, es decir; una participación plena de la sociedad en los asuntos de interés general; conciencia que se transmitía por el sólo hecho de ser ciudadanos reconocidos tanto en sus instituciones como en su derecho, donde éste comprendía, la religión, la tradición familiar y el conocimiento.

Habremos de recordar que en este magnífico pueblo también conocido como la Hélade dió grandes pensadores de la talla de: Sócrates, Platón y Aristóteles citándolos únicamente porque forman la triada que entre otras muchas materias que trataron les interesó como más adelante veremos la forma de organización del Estado conocido entre ellos como "Polis", además de incorporar como es el caso de Aristóteles el análisis inigualable de las distintas formas de gobierno que puede adoptar una sociedad y todavía más, las formas desviadas en que degeneran esas formas de gobierno. No olvidaremos que todos los pueblos en su devenir tienen a la manera individual puntos altos así como también sus descensos o declives, habiendo Grecia alcanzado su punto más alto aproximadamente hacia el siglo V a.de C que la posteridad lo ha llamado como el siglo de oro, y cuyo gobernante que también se le ha identificado como el prototipo de gobernante por su liberalidad e inclinación hacia todo lo próspero como lo fueron el arte, las leyes y la retórica entre otras, su nombre Pericles.

No podemos soslayar para nuestro estudio urgar en las teorías el cómo o la explicación de la naturaleza del origen de la comunidad, congregación o formación de la sociedad.

Para Platón la explicación que tenía acerca de este acontecer era la tesis de las necesidades diferenciadas, encontrando en esta explicación un antecedente de lo que conocemos como la división social del trabajo, cuyo contenido esencial es la necesidad recíproca que tienen los hombres de abastecerse de lo más indispensable y con ello se

da como consecuencia el intercambio de bienes.

Otro contemporáneo Lucrecio quien consideraba, que el origen social se remonta a la explicación de la lucha por la existencia, y que ya preconizaba la supervivencia de los más aptos o fuertes, con lo que podemos decir, que la tesis darwiniana ya tenía fervientes partidarios, o viceversa.

Otra teoría se inclina por el instinto social, encontrando que en esto se manifiesta el sentido gregario del hombre, ya que solo así éste haya sentido a la idea de lo permanente, lo perpetuo a través de conservación y la reproducción.

Otra corriente filosófica de la época conocida como hedonista (se ha interpretado como placer) cuyo pilar ideológico fue un hombre llamado Epicuro postulaba la no tan socorrida idea del "interés egoísta" por la sencilla razón de que sería imposible la supervivencia a un individuo que quisiera aislarse de la comunidad; y se razonaba que, el que eso intentara o sería un dios o simplemente un loco.

Para Polibio otro gran pensador griego, consideraba que en el hombre hay el sentido de asociación por la percepción de semejanza y un claro sentido de debilidad en el aislamiento, que refuerza lo sostenido ya por Epicuro.

Pero Aristóteles de Estagira concluía que el sentido de sociabilidad es innato a la naturaleza humana afirmando que; "Hay en todos los hombres por naturaleza, un instinto

sociable; por eso, el que fundó la primera polis, fue el mayor de los benefactores".¹ Cuya esencia se fincaba en la amistad que con el transcurso de los siglos se podría interpretar como: solidaridad humana, perfección social o hasta la hermandad o fraternidad del hombre.

Teresita Rendón Huerta afirma que el "derecho municipal puede conceptuarse como la rama del derecho, didácticamente autónoma constituida por el conjunto de disposiciones generales, abstractas e impersonales que adjetivamente o sustantivamente tienen vigencia y norman la organización, estructura y ejercicio de la administración pública municipal por lo que hace a su ámbito interno, y por lo que hace al externo, su relación con el gobierno estatal y federal; así como con el sector paraestatal y los particulares."²

En la obra de Fustel de Coulanges, "La ciudad antigua" en la que el autor hace un estudio acerca del culto, el derecho y las instituciones de Grecia y Roma. Nos muestra claramente el desenvolvimiento de la comunidad, la ciudad, la política el derecho y la religión del pueblo griego. Que como notas esenciales tendremos que ubicarlo en la conformación geográfica así, como, el culto religioso.

Por lo que al primero se refiere sabemos que en Grecia presenta una geografía accidentada dividida por una zona continental sumamente frágil y cubierta de canales e islas rodeada por el mar Egeo y el Jónico. De donde se deduce la existencia de

¹ ARISTOTELES "La Política"

² RENDÓN HUERTA, Teresita. Derecho Municipal ed Porrúa México, D.F. 1985 p.10

pequeñas localidades separadas por lo que ya se ha mencionado. Pero esto no era lo más notorio; existía un distanciamiento más profundo en lo que al culto de cada ciudad se refiere y asimismo tampoco las ciudades contemporáneas de Grecia formaban una sola ciudad como la fueron las ciudades latinas, etruscas, situación que prevaleció durante un gran periodo de tiempo.

Los escritos que de esa época han llegado hasta nosotros nos detallan la forma que prevalecía en esas comunidades y que se llegaron a conocer como la Ciudad-Estado denominado entre los griegos como la "Polis" representada en este sentido descrito por la culta Atenas. La nota particular de la polis era su autarquía, es decir, que se bastaba así misma en el orden material, político y administrativo etimológicamente así se traduce el término autárquico. Lo que nosotros podemos conceptuar como la autonomía, característica de todo ente independiente; pero habremos de notar que el espíritu humano, que mueve constantemente al hombre en su afán de progreso y bienestar, llevó a estas ciudades a un crecimiento, excesivo, desmesurado cuyos principales factores fueron: la invención de la moneda, el inicio del comercio y los contactos con otros pueblos a través de la navegación.

La maestra Rendón Huerta cita al historiador Carl Grimberg quien hace alusión a lo que hemos venido comentando diciendo que: "las ciudades antiguas y las nuevas mantenían relaciones muy estrechas y se establecían verdaderas familias de ciudades. La ciudad

madre (metrópoli) y las diferentes colonias que ésta había fundado denominadas ciudades hermanas".³

Conformada de pequeñas ciudades, la Hélade formando sociedades totalmente separadas, no solamente en lo geográfico sino en algo más profundo pues... "el culto, los dioses, ni las ceremonias, ni las oraciones eran los mismos de un pueblo a otro. El culto de uno se prohibía al habitante de otro pueblo."⁴ El mismo autor de La ciudad antigua nos muestra de forma clara el sentimiento ciudadano de los antiguos diciendo que: "la palabra patria significaba entre los antiguos la tierra de los padres, terra patria. La patria de cada hombre era la parte de terreno que su religión doméstica o nacional había significado, la tierra donde reposaban los huesos de sus antepasados y ocupado por sus almas".⁵

Y lo que realmente cala es esto: Estado, ciudad y patria: estas palabras no eran abstractas como entre los modernos; representaban realmente todo conjunto de divinidades locales, con un culto cotidiano y creencias arraigadas en el alma: "tierra sagrada de la patria"; como decían los griegos.

La anficiónía entre los griegos, fue lo más cercano a lo que podríamos considerar una federación porque de manera tajante estaba prohibida la unión de comunidades así como de individuos de una y otra sociedad marcada fundamentalmente por el celo religioso, así

³ Idem p 34.

⁴ De Coulanges Fustel "La Ciudad Antigua" Ed. Porrúa México 1983 p.

⁵ Ibidem.

de manera clara la profesora Rendón Huerta en su obra nos dice; "entre dos ciudades podía existir una alianza momentánea con el propósito de obtener algún beneficio o de rechazar algún peligro, pero jamás había completa unión, pues la religión hacía de cada ciudad un grupo que no podía fusionarse con ningún otro. y agrega : cada ciudad estaba muy apegada a su autonomía así designaba al conjunto integrado por su culto, por su derecho, por su gobierno, por toda su independencia religiosa y política".

Podemos concluir diciendo que el *demos* en Grecia es la institución que se asemeja al municipio actual, la agrupación de familias, el concepto de autosuficiencia denominado autarquía que para los griegos significaba la consolidación de la Ciudad-Estado, citaremos al maestro Serra Rojas que nos dice lo siguiente:

"...el término autarquía lleva consigo la idea de independencia ya que, quien no es libre, no realiza el ideal de autosuficiencia y tampoco puede decirse de él que realice una vida perfecta bella y feliz, palabras todas éstas usadas por Aristóteles en su definición de la polis".⁶

1.2 Roma

La Polis fue a los griegos, lo que la Civitas a los romanos, entendiéndose ambas como una comunidad humana natural y la necesidad de su gobierno que, según para él

⁶ Serra Rojas, Andrés "teoría del Estado" p.410

abogado y tribuno romano Cicerón, sería su Constitución.

Jorge Jellinek, nos alumbra en todo lo que hemos expuesto con relación a estos dos grandes pueblos así: "los griegos nombraron al Estado, Polis término idéntico a ciudad, una de las razones fundamentales por la cual su ciencia del Estado tuvo que construirse sobre del Estado-Ciudad, y nunca pudo atreverse a concebir al Estado territorial. Al hablar de ese Estado, se les describe únicamente como al conjunto de los habitantes. Pero una denominación que expresara la relación con el territorio nunca pudo alcanzar un significado importante... la comunidad de ciudadanos es idéntica al Estado... la terminología política de los romanos muestra el mismo tipo: El Estado es la civitas, la comunidad de todos los ciudadanos, o la res pública, la cosa común al pueblo como comunidad".⁷

Ningún pueblo en la historia de la humanidad ha tenido mayor trascendencia e influencia en el desarrollo de la ciencia del derecho como Roma; de esta cultura provienen casi todas las instituciones jurídicas vigentes en el mundo occidental.

Señala Munro que, "Roma ciudad no es menos maravillosa que Roma como imperio fue durante siglos la mayor y más populosa y mejor gobernada municipalidad del mundo".⁸

⁷ De la Cueva Mario "La Idea del Estado" p 35

⁸ Op. cit en Rendón Huerta p.54

Para Villar Grangel Domingo, lacónico pero contundente nos dice que: "el Municipio es creación Soberana de Roma".

Uno de los más destacados romanistas citado por el maestro De La Cueva en su libro, *Idea del Estado*; Ulrich Von Lübtow, describe a la civitas de manera meridiana diciéndonos que:

"Los romanos no conocieron el concepto frío y abstracto del Estado como una personalidad jurídica invisible. En su tesoro lingüístico no se encuentra ninguna palabra que expresara ese concepto, y resulta falso traducir los términos *status rei romanae* o *res publica*, con la desnaturalizada palabra latina Estado. *Res publica* significa lisa y llanamente el ser común y *status rei publicae* la condición ordenada sistemáticamente del ser común, que le permite cumplir sus múltiples tareas. De ahí que los jurisconsultos romanos no tuvieran necesidad de atormentarse como nosotros con la pregunta acerca de, si el Estado era una persona jurídica invisible, una persona colectiva real o un simple instrumento, sino que más bien, el pueblo romano constituía el fundamento y la piedra angular del derecho público; por lo tanto, cuando nosotros empleamos la palabra Estado como concepto jurídico, los romanos hablaban normalmente de *populus* pero el pueblo romano tampoco era una persona jurídica, sino una comunidad. Al igual que la familia, el pueblo es un producto de la naturaleza que conduce para decirlo así, una existencia atemporal, pues es independiente del cambio de sus miembros. Afenuis, recalcó que el

pueblo romano, no obstante que el continuo cambio de las generaciones era un ser marcado con unos mismos caracteres individuales. Ahora bien la circunstancia de que los romanos no consideraran al Estado como una ciudad invisible más allá de sus miembros no se motiva en la ausencia de un poder de abstracción, sino en una toma interna de conciencia: La vida política descansa en la acción conjunta de todos los ciudadanos".⁹

Roma conocida como la "ciudad eterna" que la cronología la sitúa más o menos el año 753 a. C. como el tiempo de su fundación y que ha aportado a la humanidad la creación de la ciencia del derecho, de manera sólida y que hoy día muchas de sus instituciones jurídicas están integras y algunas otras solamente con algunas modificaciones.

Surgió como una insignificante aldea que más tarde se consideró el centro del mundo; reza el refrán que todos los caminos llevan a Roma y así fue. El gran historiador Carl Grimberg multicitado en la obra de Rendón Huerta señala que: "aquella pequeña localidad a orillas del Tíber albergó primero a míseros pastores y campesinos ; la población de Roma no disfrutó de una cultura hasta más tarde, gracias a los Etruscos y los griegos de Italia meridional".¹⁰

Conformada por varias tribus el historiador romano menciona solamente dos por su significación cultural, pero, del pueblo Etrusco, hacemos hincapié, toda vez que aún los antropólogos siguen maravillándose de los descubrimientos, que éstos aportaron al

⁹ De la cueva Op. cit pp.35-36

¹⁰ Rendón Huerta p.51

desenvolvimiento y consolidación del pueblo romano en la noble tarea que le tocó en la historia de la humanidad.

Probablemente 1000 años antes de C. hubo el primer asentamiento en el territorio que ocupó Roma, de ahí la frase popular de que "Roma no se hizo en un día". Los escritos que tenemos y que se refieren a la grandeza de Roma, son de tal manera apasionantes que podemos concluir que: "ninguna despertó un orgullo semejante, un patriotismo igual, a la vez noble y mezquino".

Para los romanos, Roma era la "ciudad" por antonomasia estaba por encima de la demás; la llamaban sencillamente Urbs, (la ciudad). Esto lo podemos constatar en un historiador de la época llamado Tito Livio, en su obra historia romana, de tal suerte llegó a decir que "fuera de Roma nada", al patricio Servio Tulio, se le atribuye la organización de las instituciones políticas, fue el que dividió a la sociedad en cinco clases y dividida cada una en centurias, donde la mayoría la representaban los patricios, la clase dominante; este sistema de Servio Tulio "funcionaba como un regimen aristocrático disfrazado de democracia".¹¹

Otra institución de la sociedad romana, fue el senado, se dice-viene de senil- que equivale a anciano; y que estaba compuesto por trescientos ciudadanos escogidos entre los más prudentes y experimentados, para el historiador Teodoro Mommsen citado por la maestra

¹¹ Idem p.50

Rendón Huerta comenta acerca del pueblo romano: "Su solidez y su competencia política, su unidad y patriotismo su fuerza y su indomable valor hicieron del senado romano el cuerpo político más importante que haya existido jamás".¹²

Además hubo otras instituciones, entre ellas la de los cónsules y el tribunado al que nos referiremos en especial por ser el antecedente más directo de nuestra institución que venimos estudiando, y que trata a saber del gobierno municipal; el establecimiento del tribunado coincide con la retirada al monte sagrado aproximadamente el año 494 a.C.

"los tribunos eran hombres en quienes se depositaba la confianza comunal; el pueblo eligía uno para cada cuatro tribus o barrios de la ciudad; se trataba pues de una especie de concejo comunal en pequeña escala".¹³

Los tribunos defendían esencialmente los intereses de los plebeyos y aunque en un inicio no fueron reconocidos jurídicamente para la protección eficaz de esos intereses, éstos después con el pleno apoyo popular se arrogaron y fueron reconocidos de iure por la sociedad conjunta.

¹² Mommsen T. cit en Rendón H. p. 52

¹³ Idem p. 53

Hacia el año 290 a. C. los romanos había desarrollado la no tan aplaudida costumbre de hacer la guerra, y en todos los pueblos conquistados imponían su autoridad.

Famosa de esa época es la vía comercial y militar de los romanos conocida como la Vía Apia, que junto con otras vías hoy día siguen siendo utilizadas por su aplicada técnica cuando se construyeron y que conducían a la urbe, la cual era el centro y corazón de todos los territorios romanos.

La secuencia municipal en Roma, se rompe debido a las constantes guerras que el imperio realizaba con otros pueblos. Adolfo Posada, comenta al respecto; "el periodo culminante y decisivo en el proceso o génesis del municipio como comunidad de vida "ciudad" y como régimen político - administrativo de ésta, una vez incorporada a la más amplia organización, es el de la expansión romana".¹⁴

Fundándose principalmente en la conquista Roma llegó a ser sin lugar a dudas, la municipalidad más grande de su tiempo. El historiador Munro, apunta: "Roma como imperio fue durante siglos la mayor y más populosa y mejor gobernada municipalidad del mundo".

Dato por demás importante es el que nos relata que la urbs, se dividía administrativamente en treinta distritos o curias cada uno de los cuales gozaba de existencia legal separada y conservaba durante largo periodo asambleas y puestos

¹⁴ Posada Adolfo citado en Rendón H p.53

distintos. El régimen republicano acentúa el carácter romano de crecimiento y los datos históricos han aproximado la población que llegó a tener Roma, oscilando entre un millón de almas con unas cincuenta mil casas.

Ya hemos dicho que el municipio, tiene su origen en Roma; encontrándolo en su desenvolvimiento jurídico-político. "El término *municipium* deriva de *munia capere*, que era el acto voluntario por el cual una comunidad de habitantes aceptaba las cargas de interés público".

"El sentido primitivo del *municipium* desapareció cuando todos los habitantes de las colonias latinas y de las ciudades federadas pudieron obtener la ciudadanía se produjo así una gran confusión, ya que el término *municeps* pudo designar, al principio del siglo II, tanto al ciudadano romano fuera de Roma, como a los miembros de las colonias.

"El municipio entonces constituyó el tratamiento que aplicaba Roma a las comunidades políticamente subordinadas, las cuales conservando cierto grado de autonomía. Con la *lex Julia* y la *Plautia Papiria* del año 90 a.C. desaparece la distinción entre municipios y ciudades confederadas, persistiendo a pesar de ello las diferencias en cuanto al régimen local".¹⁵

Siguiendo una lógica de carácter romano no todos los municipios gozarían de igual jerarquía sino que se establecían niveles o jerarquías en razón de sus derechos, algunas

¹⁵ Idem p.55

ciudades tenían la civitas entera, o la civita sine sufragio, gozaban del derecho de ciudadanía, -commercium y el connubium- pero no los políticos-el sufragii-. Giraud distingue cuatro clases de municipios.

- A) el que tenía el derecho de ciudadanía completo, Optimo Jure.
- B) el que sólo tenía parte de él;
- C) el que conservaba su propia legislación y;
- D) el que adoptaba la de Roma, haciéndose da la condición de Fundi Facti

El municipio romano también se caracterizó por los elementos constitutivos que fueron:

- un territorio
- un populus (que se manifestaba en la asamblea general)
- un poder de organización en la curia, (cuerpo deliberante)
- una legislación propia o igual a la de Roma ciudad dependiendo del tipo de municipio.

Las características de estos municipios eran las siguientes:

- el culto especial de sus dioses
- la configuración de una personalidad propia
- la organización derivada de la lex Julia municipalis y de la lex Rubria, en las cuales se establecía que cada municipio debía de tener su concejo, su curia sus comicios y sus magistrados

- el establecimiento de la institución municipal como solución al problema de equilibrio político.

1.2.1 El Declive de Roma

Por qué los imperios se derrumban, se extinguen o desaparecen, parece ser que la respuesta está en la misma naturaleza, la soberbia, la corrupción, la injusticia que se gesta internamente el aletargamiento de los ciudadanos por creer que el poder y la abundancia son eternos; cuestiones éstas que dieciocho siglos después no las han aprendido los pueblos para sacar provecho de esa dura lección. En una reveladora cátedra que nos da el filósofo español Ortega y Gasset acerca del declive de Roma, citado por el maestro De la Cueva en su obra *Idea del Estado*; nos dice, "No es el ayer, el pretérito el haber tradicional, lo decisivo para que una nación exista. Este error nace de buscar en la familia, en la comunidad nativa, previa ancestral en el pasado, en suma el origen del Estado...Las naciones se forman y viven de tener un programa para mañana...Repudiamos toda interpretación estática de la convivencia nacional y sepamos entenderla dinámicamente. No viven juntas las gentes sin más ni más y porque sí; esa cohesión apriori; sólo existe en la familia. Los grupos que integran un Estado viven juntos para algo son una comunidad de propósitos, de anhelos, de grandes utilidades. No conviven por estar sino para hacer juntos algo. Cuando los pueblos que rodean a Roma son sometidos, más que por las legiones, se sienten injertados por el árbol latino por una ilusión. Roma les sonaba a nombre de una gran empresa vital donde todos podían

colaborar; Roma era un proyecto de organización universal; un tesoro de ideas recibidas de Grecia que presentaban un brillo superior a la vida, un repertorio de nuevas pistas y mejores placeres. El día en que Roma dejó de ser ese proyecto de cosas por hacer mañana, el imperio se desarticuló".¹⁶

1.3 España

No debemos olvidar que España ha jugado un papel importante en la historia, tanto pasada como reciente, ha sido el eslabón que une a la cultura de occidente y la de oriente -parafraseando a Menéndez Pidal- y que incorpora a la civilización europea todo un nuevo mundo que descubre. Ningún otro pueblo sacó gran provecho de sus conquistadores como lo fue España, entre sus conquistadores se encuentran los romanos, los visigodos y los arabes, conquista que le lleva casi ocho siglos y que va hasta el periodo conocido como la reconquista, "de guerras sostenidas por los reinos cristianos contra los invasores musulmanes. No fue una guerra continua, pero si una pugna permanente alentada mas por un afan de reivindicación nacional que por antagonismos de religión o raza".¹⁷

¹⁶ De la Cueva M "La idea del Estado" p 56

¹⁷ Rendón Huerta Teresita Derecho Municipal p 71

De su intrincada geografía no se deducen ni se identifican rasgos de la existencia de un municipio español, esto hasta antes de la romanización de la península. Podemos hablar de una institución municipal aplicada en España, pero que tiene orígenes germánicos como lo fue; "la Institución del *Conventus Publicus Vicinorum*, o conocida como la asamblea de todos los hombres libres de cada población o distrito rural, para atender administrativamente, no judicialmente, las cuestiones de deslinde y amojonamiento así como en las huidas de siervos, también para presenciar la ejecución de penas ignorándose la época y forma de reunión".¹⁸

Varios tratadistas así como corrientes se disputan la teoría de la aparición del municipio en España pero al margen de la polémica concluiremos con la maestra Rendón Huerta diciendo que: "Consideramos más aceptada la explicación del nacimiento del municipio en España, al principio de la reconquista del territorio español en poder de los árabes, ya que es hasta entonces cuando el municipio surge con vida propia y alcanza a integrarse como órgano político".¹⁹

Variado origen tienen las comunidades españolas toda vez que, "en ocasiones los monarcas establecían nuevos núcleos de población, procurando atraer gente a ellos para que sirvieran de dique a los ataques de los árabes concediendo franquicias y privilegios a

¹⁸ Idem p.74

¹⁹ Idem p.74

los moradores".²⁰

Constituíanse así las localidades y municipios con su ley particular o fuero municipal. Cada territorio formaba con sus hombres libres, una asamblea judicial y se dice que esta institución fue llevada por los visigodos, posteriormente ha esta institución surge la del Concilium lo que a la postre consolidó al Concejo o municipio.

"El sistema municipal y la autonomía de las ciudades desarrollaron el espíritu de independencia y ello fue a causa de que pudiese defenderse España durante tres siglos del poder de Roma".²¹

Esto le valió a España haber tenido un trato preferencial para con los romanos, en donde el imperio dejaba intacta la organización comunal después de habertos conquistado. Canovas del Castillo a quien el maestro Ochoa Campos en su obra la Reforma Municipal cita nos dice: "Constituido después el municipio romano, deferencia otorgada al renombre de sus moradores, dado que no lo acostumbrase el imperio con las provincias o pueblos que sujetaba a su dominio, conociéronse en España las curias, pequeños senados compuestos de un determinado número de Decuriones o Curiales y los Decumbiros, especie de magistrados o cónsules puestos a su frente. No en todas las ciudades de la península era igual esta organización; variaba según fueran libres, federadas, municipios, colonias o estipendiarias, lo cual establecía notables diferencias en el orden de los

²⁰ Ibidem p. 75

²¹ Ochoa Campos Moisés "La Reforma Municipal" p 70

derechos políticos".²²

De la fusión de las leyes romanas con las españolas surgen nuevas características a la institución municipal que le van a dar una connotación especial.

Del emperador Trajano, sabemos que proveyó una reforma social en el municipio romano, -que también afectaba a España- ordenando "severamente" la hacienda pública, pudo prestar dinero a las personas que podían dar una propiedad en hipoteca, reglamentando que el pequeño interés del préstamo fuera pagado al municipio en que estaba radicado el que pedía el préstamo y ese dinero que ingresaba al municipio por interés era destinado a dar alimento a los niños pobres de nacimiento libre - a los hijos naturales cuyas madres no tuvieran recursos -, pero al mismo Trajano se le atribuye la decadencia municipal de estas reformas, pues impuso a los municipios magistrados conocidos como CURADORES REPUBLICOS, esta política administrativa hizo imposible la vida municipal, pues estas medidas asfixiaban la autonomía que venían desarrollando los municipios".²³

"Constantino que estableció el imperio cristiano, se vio en la necesidad de crear un nuevo magistrado municipal el defensor de la ciudad, DEFENSOR CIVITATES, 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

²² Idem p.71

²³ Idem p.74

prefecto del pretorio".²⁴

"En España la invasión goda también entregó en manos de condes -gobernadores militares- a las municipalidades. A pesar de esto, la vitalidad de los municipios no se extinguió. Quedó latente en espera de mejores oportunidades, para florecer con mayor lozanía".²⁵

I.3.1 Regimen Municipal de Transición en España.

Con razón se dice que la forma de caer vencido un pueblo, es como va a depender la manera en que se le gobierne; esto viene a colación porque España dominada por romanos, visigodos y árabes supo mantenerse firme en la lucha contra todo tipo de dominación: ideológica, cultural etc., subsistiendo sus costumbres, religión y sus leyes, figura importante de esta época fue la del defensor de la ciudad -que ya hemos hecho mención- que representaba la comunidad en sus relaciones con los representantes del poder.

Convertidos los visigodos al catolicismo, celebraron periódicamente concilios en que se decidían los negocios del Estado. El concilio de Toledo se convirtió en una institución y el sexto de estos concilios, "suprimió todo vestigio de libertad municipal".

²⁴ Idem p 75

²⁵ Idem p 75

1.4 En México

De relevante interés, para un mejor conocimiento del Municipio será menester adentrarnos a lo que se consideraría como municipio antes de la llegada de los españoles al suelo mexicano.

Ha saber ancestralmente la meseta mexicana era una porción de tierra codiciada por contener ríos, lagos y lluvias permanentes. De tal manera que en este punto de la geografía americana se encontraba asentada la urbe, la ciudad llamada Tenochtitlan capital del imperio azteca, temidos por las poblaciones circunvecinas a sus ejércitos toda vez que vivían de las conquistas y de los gravosos impuestos a que los sometían. Esto descrito que como cultura sedentaria, existió la necesidad de una organización incipiente en aspectos trascendentes como son: lo político, lo religioso y lo administrativo además de la presencia de orden, transformado en normas de derecho.

Se ha identificado a la organización comunal azteca conformada generalmente por la agrupación de familias de un mismo linaje, una organización eminentemente patriarcal.

El *calpulli* vendría siendo esa unión de familias vinculadas en la necesidad y en la costumbre, trataremos de definir este clan precolombino como: "la célula de la organización política, económica y social de los pueblos del México prehispánico, se considera una unidad económica autosuficiente".

Otra definición que se aproxima más de acuerdo a los antecedentes que venimos es

tudiando es la siguiente:

"El Calpulli fue la célula de la organización política, económica y social de las diversas tribus que habitaron el México prehispánico. En dichas entidades habitaban grupos de familias campesinas que poseían comunalmente las tierras agrícolas y las labraban y cultivaban para procurarse su sustento".²⁶

Salvador Toscano nos dice que; calpulli significa barrio linaje congregación de casas o callis.

Otra definición que nos proporciona Muñoz y Ruiz Massieu citados por Rendón Huerta, del calpulli es la siguiente: "Un sitio de asentamiento y una corporación unida por la sangre, y cuyo origen está en las tierras que poseen: que fueron repartimientos de cuando tomó cada linaje o cuadrilla de sus pedazos o suertes y términos señalados para ellos y sus descendientes".²⁷

El gobierno del calpulli recaía en el tlatoani quien ejercía jurisdicción civil y militar. Podemos concluir este breve estudio del calpulli azteca por ser la comunidad más parecida a las comunidades adelantadas de esa época y de otras latitudes, que tuvo vida propia hasta la llegada de los españoles, caracterizada por ser una sociedad humana de carácter natural y político; motivo por el cual muchos estudiosos lo identifican con el ente

²⁶ Cedemun (SG) "EL DESAFIO MUNICIPAL" P. 159

²⁷ Muñoz Virgilio y Ruiz Massieu, Mario "Elementos jurídico-históricos del Municipio en México" México 1979 UNAM p. 86

que estudiamos; el municipio.

La creación del primer municipio en México tuvo lugar hacia el año de 1519; Cortés habiendo desobedecido una orden del gobernador de Cuba Diego de Velázquez actuando de manera inteligente y astuta, por el conquistador y para desligarse de la autoridad a la que estaba sometido, y al arribar a las tierras que habían de ser conquistadas crea, da forma jurídica al primer municipio -se sabe que Hernán Cortés había estudiado derecho en la Universidad de Salamanca- con esta formación el conquistador sabía de los atributos que se le confieren a este nuevo ente legal. Ha saber su autonomía, como la facultad de poder darse así misma sus leyes y organización propias. Además, el conquistador se arrogó ciertos atributos jurídicos, que al respecto nos lo comenta el maestro Tena Ramírez: "Es el municipio la institución que tiene en nuestros fastos el origen democrático más puro. El primer acto de gobierno de Hernán Cortés al pisar tierra mexicana fue la fundación de Veracruz, con cabildo propio, quien al otorgar al conquistador, en ausencia del Rey, los títulos de Justicia Mayor y Capitan General, lo dotó de las atribuciones de que carecía para emprender la conquista".²⁸

Se le buscó un nombre, se le puso Villa Rica de la Vera Cruz, Villa Rica porque ante sus asombrados ojos constataban que las tierras que pisaban contenían riqueza como así fue, y Vera Cruz, por haber sido un viernes santo en el que se adora la Cruz.

²⁸ Tena Ramírez Felipe " Derecho Constitucional Mexicano" p.147

El historiador Toribio Esquivel Obregón nos señala que:

"para Cortés la empresa de conquista y colonización de las tierras que se extendían ante él no eran sólo obra de audacia y esfuerzo militar sino ante todo de orden y composición legal"²⁹.

Cortés sabía que la figura del Municipio no solamente le ayudaba a distribuir las poblaciones sino también fortalecía su imagen de conquistador dando normativamente a las nuevas poblaciones disposiciones que se conocen como "las ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525". Su propósito era esencialmente organizar la vida política y administrativa del Municipio, fortaleciendo los vínculos de vecindad obligando a los pobladores a permanecer en sus comunidades, 'pues era común entre los conquistadores tratar de enriquecerse pronto y regresar a su patria. Así de esta manera llegamos a concluir de la trayectoria municipal que va de la conquista al periodo colonial las vicisitudes por haber sido implementados gobiernos que nada tenían que ver con las aspiraciones del pueblo. Autoridad que no se finca en el bien común, que no se proyecta al futuro trae la inevitable e ineludible decadencia en todas sus manifestaciones en lo político, económico y social. De esta forma hemos visualizado el periodo municipal que va antes de la conquista y después de la misma, y citaremos nuevamente a la maestra Teresita Rendón Huerta en su obra ya citada en la que compartimos su opinión al comentar el motivo de la

²⁹ Cita en Reynaldo Robles Martínez El Municipio p.59

decadencia del Municipio de la época que analizamos al decir que:

"Las reformas de 1767 dieron como resultado la decadencia del régimen municipal, a consecuencia de los vicios de la administración hacendaria, de la falta de organización administrativa respecto al funcionamiento de los cabildos, y de la reducción total de la independencia municipal, esas reformas se tradujeron en la creación de una Contaduría General para controlar las finanzas municipales y en la disminución de sueldos y gratificaciones en los mismos.

Después de estas reformas se constituyeron doce intendencias, cuya regulación se asentaba en la "Ordenanza de intendentes" y bajo la cual fue aniquilada totalmente la autonomía municipal por la centralización ejercida por la Junta Superior de la Real Hacienda; el Virrey, los Intendentes y los Gobernadores. Se acentuó con esto, la intervención de las autoridades superiores del Estado en las funciones del cabildo con lo que la esfera de acción de los municipios se vio menguada por completo"³⁰

³⁰ Op Cit Rendón Huerta T. pp.94-95

CAPITULO SEGUNDO

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

Significado Etimológico del Municipio

Definición de Autonomía

Concepto de Soberanía

Territorio, Población, Gobierno

II.1 Concepto etimológico del Municipio

Para incursionar en la correcta definición e identificación de sus partes que integran al Municipio habremos de comprender cabalmente su significado a través de su raíz etimológica, para posteriormente identificar los elementos Constitutivos fundamentales. El término Municipio se compone de los vocablos *latinos*, MUNUS; que se refería a las cargas, obligaciones, tareas y el verbo CAPERE; que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas, toda vez que los pueblos conquistados por el imperio romano tenían que asumir ciertos deberes para con el pueblo conquistador, entre los que figuraban la lengua de los conquistadores. Habremos de recordar que nuestra institución aparece con el mismo hombre que con su afán de socialización creó instituciones con el carácter de ecuménico y secular.

Una de las definiciones más actuales que se extrae de nuestra realidad socio jurídico del municipio es la que nos da la maestra Teresita Rendón Huerta en su obra, derecho municipal, así:

"Municipio es la entidad política-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines".

La institución del municipio es tan antiguo, como el hombre mismo, toda vez que encontramos que el decálogo mosaico fue producto de las culturas sumerio babilónicas,

producto de una cultura municipal y que por su trascendencia legal, moral y ética ha permanecido a través de los siglos.

Así podemos ir compenetrándonos en lo que más adelante va a conformar los conceptos básicos de una cultura meramente municipal a saber el Cabildo y Ayuntamiento aunque pareciera que son conceptos sinónimos, éstos términos se han asimilado en el léxico jurídico y así los hemos identificado sin embargo, trataremos de precisarlos en su aplicación correcta, la palabra Cabildo se origina en el medievo como una muestra del poder civil para integrarse, ya que ésta tiene una connotación de la jerarquía eclesial y se refería a la congregación de las máximas autoridades eclesiásticas para tratar asuntos de su incumbencia.

En este sentido el Diccionario Jurídico Mexicano nos ilustra acerca de la palabra cabildo así:

CABILDO. I. (del latín *capitulum*) cuerpo de eclesiásticos capitulares de una iglesia.

Sinónimo de ayuntamiento. Junta celebrada por el cabildo o también sala donde se celebra el cabildo.

El cabildo es el antecedente más antiguo del ayuntamiento en la época colonial de América Latina, pues se identifica con los concejos medievales españoles que surgieron de la decadencia, ya evidente en los siglos XVI y XVII, del municipio de origen romano.

Cabildo, sinónimo de ayuntamiento es la denominación que se ha dado al órgano

colegiado que constituye hoy día la autoridad política más importante del municipio libre. Con el nombre de cabildos, los concejos de las ciudades y pueblos coloniales, eran instalados mediante el otorgamiento de fueros que se conferían a los intereses locales, para dotar de gobiernos autónomos a las ciudades y pueblos tanto de España como de América Latina. A los cargos que se desempeñaban en los cabildos se les llamaban oficios concejiles. Se contaban entre estos últimos, los cargos de alcaldes, regidores, procuradores, alférez real, fieles ejecutores, mayordomos, escribanos públicos y corredores de lonja.

En la primera etapa de su establecimiento algunos oficios concejiles eran objeto de subasta pública. Esto último propició que dichos oficios fuesen adquiridos por el mejor postor, en detrimento de la administración democrática de los intereses de la colectividad, que había hecho de los primeros municipios del México colonial vigorosas modalidades de gobierno autónomo. De las recopilaciones de la Legislación de Indias de 1680, citadas por la doctrina, se desprende que los oficios concejiles como los de regidores, alguaciles mayores y escribanos de pueblos de Indias, eran enajenables, y en los remates de pública almoneda se recomendaba preferir en ellos a descubridores y pobladores, bajo la prohibición expresa de recurrir a elecciones.

Al reinado de Carlos III se atribuyen las reformas municipales que dieron paso a los primeros cargos de elección indirecta, que recayeron en un oficio creado para defender a

la comunidad del cabildo, se trató del síndico personero y de los diputados de los pueblos, habiéndose ordenado que los primeros formaran parte de las comisiones de abastos y de policía. Los cabildos del derecho indiano eran de dos géneros, los ordinarios y los abiertos. Los primeros se integraban por alcaldes ordinarios y regidores y en las ciudades que tenían el carácter de cabeza de gobierno, eran presididos por el gobernador de la ciudad o por su lugarteniente. Los segundos representaban la posibilidad de elegir regidores en lugares de nuevo asiento de las poblaciones. Lo característico de este tipo de cabildo era la celebración de reuniones públicas para la integración del mismo y para la discusión de los asuntos de la colectividad.

II. Juan de Solorzano y Pereyra definió al cabildo como el cuerpo político colegiado que gobernó a las ciudades y villas de las Indias, eligiendo a jueces, regidores y alcaldes ordinarios, así como a los demás oficiales necesarios en las poblaciones. Moisés Ochoa Campos cita a Hevia Bolaños y precisa que "Cabildo es ayuntamiento de personas señaladas para el gobierno de la República, como son justicia y regidores". Erigido el cabildo como asamblea deliberante y particularmente el cabildo abierto, tenía como facultades la de formar el libro del pueblo y dictar y reformar las ordenanzas municipales, así como también mandar efectuar los trabajos semanales de la comunidad. La proliferación en la Nueva España de los cabildos abiertos fue limitada, pues su institución llegó a prohibirse. De las prerrogativas conferidas a los cabildos, la de dictar ordenanzas garantizó por mucho tiempo que los gobiernos municipales

conservaran su autonomía. Testimonio de esto último es lo ordenado por Felipe II en el sentido siguiente: "porque las ciudades, villas y lugares de las Indias, presentan algunas veces sus ordenanzas ante nuestros virreyes, los cuales las confirman y otras veces las hacen de nuevo en materia de gobierno. Mandamos que si se apelare de ella para las audiencias reales, donde los Virreyes presidieren, se guarden, cumplan y ejecuten, hasta que por justicia se vean y determine en revista por las audiencias lo que se debe hacer".

Las principales funciones objeto de las ordenanzas de los cabildos, eran las relacionadas con el ejercicio del comercio dentro de las jurisdicciones de las ciudades, villas y pueblos a que gobernaban.

Actualmente, en la legislación orgánica de los municipios de algunas entidades federativas es frecuente encontrar un empleo diverso del vocablo cabildo ya como sinónimo de ayuntamiento o de órgano deliberativo municipal, como por ejemplo en las leyes orgánicas municipales de Jalisco y San Luis Potosí, ya como el vocablo con el cual en la tradición se denomina al lugar donde sesiona el ayuntamiento o concejo municipal, es el caso de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala. En cambio en la Ley Orgánica Municipal de Sinaloa en ningún momento se alude al cabildo.

III. En el derecho histórico mexicano, la voz cabildo se refiere fundamentalmente a una corporación o gobierno colegiado, existiendo dos tipos de cabildos totalmente

diferentes: el eclesiástico y el secular o civil.

IV. El cabildo secular, también llamado concejo, municipalidad o ayuntamiento, tenía a su cargo el gobierno del municipio, célula o base de la organización política desde la época colonial.

En la Nueva España había dos tipos de cabildos seculares: el de españoles y el de indios, el primero se refería a comunidades predominantemente integradas por españoles (peninsulares y criollos) lo que se conocía también como la república de los españoles, mientras que el segundo se refería a comunidades de indígenas o naturales, lo que formaba la república de los indios.

Aunque desde el principio de la dominación española se dispuso respetar la organización política y social de los indígenas, en tanto no contraviniera los principios políticos fundamentales de los españoles ello duró bien poco, pues los pueblos de indios se organizaron políticamente según el modelo del ayuntamiento castellano.

En esencia, el cabildo secular se integraba con alcaldes y regidores, más un escribano para dar fe de lo actuado; en cuanto a su número, podemos decir que de aquellos había normalmente dos, aunque hubo casos en que uno bastó, eran electos por éstos el primer día hábil del año y duraban un año en el cargo; por su lado el número de regidores varió de entre cuatro a veinticuatro, dependiendo de la importancia del lugar; eran nombrados por el rey o su mandatario, con carácter perpetuo. A estos concejales

se les podía añadir el alguacil mayor, el alférez mayor y el procurador, sin voto este último.

La erección del cabildo secular correspondió al monarca o a quien éste diera poder para ello, como por ejemplo el adelantado, o el virrey.

El primer cabildo mexicano fue el fundado por Cortés el 22 de abril de 1519, que por ser el Viernes Santo de aquel año púsole por nombre el de Villa Rica de la Vera Cruz.

V. El cabildo eclesiástico es un colegio de clérigos que tiene por objeto dar un culto más solemne a Dios, puede ser de dos tipos: catedralicio y colegial. El primero, además ayudaba al obispo como su consejo o senado, además de suplirlo en el gobierno de la diócesis cuando vacare la sede, después de 1983 quedaron suprimidas estas facultades de gobierno.

El cabildo eclesiástico se integra de dignidades, canonjías y dignidades menores. Entre los primeros encontramos al dean, al arcepestre, al arcediano, al chantre, al maestrescuela y al tesorero; las canonjías o prebendas eran ocupadas por los canónigos (dentro de éstos hay dos oficios fundamentales: el canónigo lectoral o teologal y el penitenciario), y las dignidades menores, llamados beneficiarios, que aunque formalmente no son parte del cabildo, están ajenos a él y se les considera también capitulares.³¹

³¹ Diccionario Jurídico Mexicano Porrúa unam

Otro concepto o definición que se nos presenta a polémica el denominado concejo que también la práctica lo a hecho sinónimo de ayuntamiento a cabildo; cabe aclarar que en la búsqueda de información nos llegó a crear confusión el encontrar muchas veces, aun de maestros reconocidos en la materia escribiendo esta palabra tan llena de significación en materia municipal así; (consejo) donde hemos concluido que la tradición se debe imponer al respecto identificándola como CONCEJO; porque deriva del latín *concilium* que literalmente podemos llamarle reunión, o junta.

El ayuntamiento es el cuerpo colegiado, que en virtud de una elección popular asume temporalmente los destinos políticos de un municipio.

De acuerdo al Diccionario de derecho, del maestro Rafael de Pina Vara, el ayuntamiento se define como:

“Corporación pública integrada por un alcalde o presidente municipal y varios concejales, constituidos para la administración de los intereses del municipio.

Posada lo definió como una “corporación permanente cuyas atribuciones se derivan de la Constitución y se encuentran determinadas tomando en cuenta que le compete la dirección de la vida municipal”.³²

II.2 Definición de Autonomía

Desde la antigüedad, la voz autonomía significó una aspiración real de los pueblos que

³² De Pina Rafael Diccionario de Derecho Porrúa México 1983 p.116

les correspondía a través de las luchas que libraban con otros pueblos.

Este vocablo a que nos referimos proviene del griego, *autos*, y *nomos* que literalmente es darse sus propias normas, gobernarse así mismo, se puede traducir en la facultad o potestad que tiene un órgano tiene de darse sus propias leyes, es decir, de gobernarse así mismo. Un concepto más amplio nos lo da el maestro Quintana Roldán en su obra *Derecho Municipal*:

"Potestad que dentro del Estado puede ejercer alguna entidad para regir sus propios intereses, con las peculiaridades de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno que le son propios".³³

Algunos autores han reflexionado acerca de las palabras autonomía y autarquía de la que ya se ha hecho mención, señalando, que la primera se cita en su aspecto político, y la segunda denota lo económico y administrativo.

Para reforzar nuestro tema de tesis el maestro Acosta Romero nos indica que:

"La autonomía del municipio se refiere exclusivamente a la región urbana o rural que comprenda su superficie territorial, y debe estar garantizada por ingresos, que le permitan cumplir las facultades, atribuciones y cometidos que le otorga la Constitución y las leyes locales".³⁴

³³ Quintana Roldán, Carlos F. *Derecho Municipal Porrúa, México 1998* p 175

³⁴ *Idem*

Debemos dejar claro el concepto de autarquía, también de origen griego que se traduce bastarse así mismo, y que el mismo Aristóteles la identificaba como parte esencial de la Ciudad - Estado.

Ives de Oliveira citado por Rendón Huerta, ha aportado su "Teoría Dialéctica de la Autonomía Municipal", quien indica:

Tesis: "El Municipio es una institución que surgió antes que el Estado"

Antítesis: "Después pasó a ser el Municipio una institución del Estado"

Síntesis: En el Estado Moderno, el Municipio tiene tres caracteres fundamentales: I) En el político, la autonomía es asegurada por el gobierno representativo propio; II) en lo administrativo, en la organización de sus servicios públicos; III) en el financiero, en cuanto a la reglamentación de sus finanzas".³⁵

Tenemos que aclarar que estos tres aspectos que se refieren exclusivamente a la autonomía municipal son el aspecto central de mi investigación, partiendo de esta premisa sabremos llegar y concluir en que medida existe o no la llamada autonomía municipal.

Hemos de señalar que la Ley Suprema del país en su artículo 115, se estructura el Municipio, pero no se menciona la palabra autonomía, se habla del "municipio libre" que a través de nuestra historia así se le identificó, y que es precisamente lo que la doctrina ha

³⁵ Rendón Huerta Op. cit. pp. 131-132

significado como autonomía, y que por consiguiente debemos entender a la autonomía municipal en su aspecto contemporáneo como: "El derecho del Municipio para que, dentro de su esfera de competencias, elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de convivencia social; resuelva sin intervención de otros poderes los asuntos propios de la comunidad; cuente, además, con renglones propios de tributación y disposición libre de su hacienda; y, finalmente, que estas prerrogativas estén definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo del Estado".³⁶

En consecuencia y a través de la búsqueda, que nos aproxime al entendimiento completo de lo que es la autonomía local, la doctrina señala lo siguiente:

"Se entiende por autonomía local el derecho y la capacidad efectiva de las colectividades locales para regular y administrar, bajo su propia responsabilidad y para provecho de sus poblaciones, una parte importante de los asuntos públicos".

Para el maestro cubano Carmona Romay, es más radical en su pretensión de determinar el contenido de este concepto afirmando lo siguiente: "no puede haber más o menos autonomía... se tiene o no se tiene, porque la autonomía no tiene motivos accidentales, sino permanentes".³⁷ Hemos de reiterar que el municipalismo contemporáneo ha tratado de delimitar esta autonomía a tres aspectos, que nos sirven de apoyo para elucubrar nuestra tesis y es lo siguiente: en su aspecto político, administrativo y financiero.

³⁶ Quintana Roldán Op cit pp 194-195

³⁷ Idem p. 192

a) *Autonomía política*; se entiende por la capacidad jurídica inherente al municipio para otorgarse democráticamente sus propios reglamentos y sus autoridades, y que el ejercicio de esa autoridad no estará interferida por ninguna otra autoridad de algún nivel de gobierno.

b) *La Autonomía administrativa*; declinamos en la definición que nos proporciona el Diccionario Jurídico Mexicano.

1. Dice el *Diccionario de la Real Academia Española* que autonomía es: "Potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios".

El concepto definido, se aplica en la administración pública a la autonomía administrativa de que gozan los Municipios. Conforme al artículo 115 de la Constitución Federal, los Municipios son libres y gozan de autonomía administrativa frente al gobierno de los estados; cuentan con sus propios órganos de administración que desarrollan sus acciones con total independencia de la entidad estatal. A este tipo de órganos autónomos, se les puede aplicar el concepto que Ramón Martín Mateo da de autonomía: "El desempeño autorresponsable de competencias públicas territoriales" (p.235). Autonomía administrativa significa independencia de acción entre órganos u organismos de la administración pública. Goza de ella el órgano que no está subordinado a las decisiones

de otro, por ley.

Es la idea junto con otras que sirvió a Francia para crear los establecimientos públicos y la misma que reguló la creación de los organismos descentralizados por servicio en México.

II. En la doctrina del derecho administrativo la autonomía administrativa se utiliza para definir la posición de los municipios frente a los gobiernos de los Estados o para la que guardan frente a los órganos de la administración centralizada los organismos descentralizados por servicio. Aunque la autonomía de los Municipios siempre se ha visto y propuesto como absoluta y, en cambio, la de los organismos descentralizados como una autonomía que no rompe sus lazos en forma total con la administración centralizada.

III. Frente a la ley y la práctica administrativa y política, la autonomía del Municipio no ha sido la misma siempre. Desde que inició su vigencia, el 1º de mayo de 1917, la Ley Fundamental en el artículo 115 reconoció la existencia del Municipio Libre y declaró su autonomía frente a los gobiernos de los Estados. Sin embargo, esta autonomía constitucional no previó la forma de asegurar su eficacia y en la práctica las legislaturas y los ejecutivos locales la transformaron en letra constitucional o precarísima autonomía.

Transcurrido más de medio siglo, exactamente 65 años, esa situación cambia con la reforma constitucional de 1982. Se modifican y adicionan varios párrafos del texto del artículo 115 constitucional y nace un nuevo Municipio. Ahora se delimitan los campos administrativos propios del Municipio que garantizan su autonomía, servicios públicos:

agua potable y alcantarillada, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques, jardines, seguridad pública y tránsito (fr. III); hacienda pública: rendimientos de los bienes que les pertenezcan, contribuciones y tasas adicionales sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora y las relativas al cambio del valor de los inmuebles, participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo (fr. IV) y, administración urbana: formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, participar en la creación y administración de 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 (fr. V).

Esta trascendental reforma a la Ley Fundamental se publicó en el DO de 3 de febrero de 1983. Son pocos los años que tiene de vigencia la reforma y se han empezado a celebrar convenios entre los Estados y los Municipios para hacer prácticas las nuevas responsabilidades de los últimos.

No se puede decir que la autonomía municipal ya se logró, esto es o será resultado de más años de vida política.

IV. Con la autonomía de los organismos descentralizados ha ocurrido un fenómeno

contrario. Por principio nunca han tenido una ley que les reconozca como propia, su autonomía. Si bien los primeros organismos gozaron de plena autonomía conforme a la ley o decreto que les dieron vida, no fue reconocida por la LCODEP de 1947 (DO 31-XII-1947), (Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal), ni por la sucesora de 1965 (DO 4-I-66), ni por la vigente de 1970 (DO 31-XII-70) y tampoco por la LOAPF de 1976. La política legislativa ha sido y es suprimir o disminuir no sólo la autonomía administrativa sino también la económica y técnica de los organismos descentralizados. Así lo revelan básicamente las vigentes: LGBN, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la citada ley de 1970.³⁸

C) *Autonomía financiera*; no podemos avanzar sin sustentar que sobre esta premisa descansa los otros aspectos autónomos del municipio y entendemos ésta como: “La capacidad del Municipio para contar con recursos suficientes derivados de renglones tributarios exclusivos, así como el libre manejo de su patrimonio y la libre disposición de su hacienda”.³⁹

La premura con que el constituyente de 1917, dictaminó un aspecto financiero para el municipio que a la postre trajo la penuria aparejada a las comunas del país.

³⁸ Dic. Jaco Mex.

³⁹ Op. cit Quintana Roldán p. 195

Con la nueva reforma al artículo 115, se ha tratado de darle su real alcance que quizás fue lo que realmente propugnaron los constituyentes del 17. Haciendo de manera latente más realista la tesis de Heriberto Jara; en el sentido de que "toda independencia política, será una ficción si no descansa en una verdadera autonomía económica".

II.3 Concepto de Soberanía

Etimológicamente el vocablo denota lo que está por encima de todo, resultando que el poder que está por encima de todos es precisamente el que no admite limitaciones o determinaciones jurídicas extrínsecas. La palabra soberanía proviene de dos raíces latinas super-omnia, que literalmente se traduce por sobre todo a por encima de todo.

El hombre como sujeto de lo primero y de lo último, como elemento permanente indispensable, la observación, ocupación y preocupación de las naciones, el ciudadano es una realidad es lo objetivo y la parte humana de un país, es una virtud activa con movimiento continuo, en el individuo como tal y en unión con la sociedad, si desaparece el genio de un pueblo sobreviene la decadencia, devaluándose los principales valores individuales y colectivos donde se impondría la falta de justicia, el olvido de la verdad, la ausencia de la razón, poniendo a las naciones en un principio de contradicción que les hace duraderas en cuanto a organización y disciplina interna y se trata de no caer en la barbarie o en la disolución o la muerte, el Estado existe para servir a la persona y en su conjunto al pueblo, y ésta comunica al gobierno

necesidades colectivas a través de sus representantes constituidos en un órgano legislativo.

Así el trato justo será tal, en la medida que se pueda proveer de manera proporcional, a partir de las desigualdades innegables de hecho entre los hombres, el dar a cada uno lo mismo no es en modo alguno el caso ideal de la justicia, sino que por el contrario representa la medida extrema de repartición, que resulta permitida solamente cuando no viene en cuestión el tomar en cuenta la desigualdad de las personas y de sus respectivas situaciones.

Se puede concebir con facilidad una justicia casi exacta o igualadora cuando tenemos en mente perfectamente la valoración de las cosas, como es el caso de una relación contractual comercial, donde puede existir una igualdad entre el precio y la cosa, pero tratándose de personas cuando se afectan relaciones recíprocas, no pueden dejarse de observar las diferencias existentes y es por ello que se insiste en tomar en cuenta estas diversidades para llegar a una igualdad de compensación, pero aun subsiste el problema de saber a ciencia cierta, cuáles serán las desigualdades que se deberán tomar en cuenta, para efecto de promulgar una ley y darle la validez necesaria para ser acatada por los ciudadanos a quienes va dirigida; debiendo observarse varios aspectos.

En este orden de ideas cuando un legislador elabora una ley que tiene en mente

establecer una reglamentación para su territorio, no teniendo ninguna competencia para reglamentar los hechos o situaciones que se produzcan dentro del territorio de otro Estado, sin embargo, constitucionalmente hablando dicho legislador posee una competencia indiscutible sobre todo lo que suceda dentro de su propio territorio sometido a su poder, no obstante que algunos doctrinarios difieren de esta manifestación, el legislador ejerce dentro de su territorio la soberanía por lo que es normal partir del hecho social indiscutible, que todo lo que acontece dentro de un territorio determinado está sujeto a la ley vigente en el mismo. Esta ley es la única que puede fijar las condiciones requeridas a fin de que un hecho se transforme en hecho jurídico o por el contrario para que se considere una situación pura y simple sin causar ningún efecto jurídico.

Como consecuencia del equilibrio convivencia y observancia de la competencia territorial, resulta que el país mejor calificado para resolver un conflicto es aquel en el que dentro de su territorio se desarrollan en cada caso concreto, los hechos susceptibles de crear un derecho, el territorialismo entendido de esta forma implica un mínimo de sacrificio y respeto para cada Estado internacional y de su soberanía en todos los elementos fundamentales de su existencia y organización estructural.

La soberanía puede ejercitarse parcialmente por el legislador pero su actividad queda como tal limitada al hacer u omitir lo que la Constitución como ley suprema le

prescribe, la ley en su característica territorial es la única que puede fijar las condiciones requeridas, a fin de que un hecho se transforme en hecho jurídico, o, por el contrario para que quede como un hecho puro y simple, sin efecto jurídico, resulta excesivo, en la medida que no son las normas las que convierten o transforman a los hechos jurídicos, sino los hechos son jurídicos porque son objeto de consideración jurídica, es cierto que con frecuencia es dentro de un determinado territorio donde un hecho en virtud de la ley vigente se transforma en un hecho jurídico donde se ha creado el derecho mediante la creación de una norma, aunque no siempre sucede así. Un hecho puede traducirse en un hecho jurídico cuando es sometido a sucesivos sistemas jurídicos, y un derecho que la ley extranjera no ha reconocido y sancionado puede admitirse como adquirido en virtud de una diferencia de competencia territorial.

De esta forma, cada Estado deberá lograr que su propio derecho sea el aplicable o predominante, haciéndose efectiva la aplicación de la ley, en base a su carácter territorial, situación que aparte de favorecer la armonía con los demás estados, beneficia al individuo a quien se le otorgará una gran seguridad con la aplicación de la ley del territorio donde resida.

La consecuencia más importante de la teoría que toma como base la primacía del derecho nacional, es que el Estado cuyo orden jurídico sirve de punto de partida para elaborar toda esa construcción tiene que ser considerado como soberano pues se

supone que el orden jurídico de tal Estado es el supremo, sobre el cual no existe ningún otro orden jurídico. Considerando que el derecho nacional e internacional son sistemas normativos separados, hay que suponer también que las normas del segundo no pueden ser directamente aplicadas por los órganos del Estado, y que dichos órganos, especialmente los tribunales, sólo pueden aplicar de manera directa las normas del nacional, si una norma del derecho internacional, por ejemplo un tratado, tiene que ser aplicada por los tribunales de un Estado, esa norma debe ser primeramente transformada, de acuerdo con la norma nacional, a través de un acto legislativo que cree una ley o un reglamento con el mismo contenido del tratado. Esta consecuencia de la teoría pluralista no concuerda con el contenido actual del derecho positivo.

El derecho internacional sólo necesita ser transformado en derecho nacional cuando así lo exige la Constitución del Estado, si la Constitución guarda silencio en ese punto, como a veces sucede, los tribunales estatales tienen competencia para aplicar directamente el derecho internacional y, de manera especial los tratados concluidos de acuerdo con la misma Constitución por el gobierno del Estado de que se trate, con los otros estados, esto solamente es posible si la norma creada por el tratado tiene que ser, de acuerdo con su propio sentido, directamente aplicada por los tribunales estatales, lo que no es el caso por ejemplo, cuando el tratado internacional sólo obliga al Estado a expedir una ley cuyo contenido se encuentra determinada por el tratado.

Si hubiera que decidir que el único orden válido es el derecho nacional, habría que elegir alguno de los órdenes nacionales como el único sistema de normas validas. Lo que se ha dicho de la relación entre derecho internacional y derecho nacional, es aplicable también a la relación entre los diversos órdenes jurídicos nacionales únicamente se puede afirmar simultáneamente su validez si tales órdenes son concebidos como parte de un solo sistema. El derecho internacional es el único orden jurídico capaz de establecer tal conexión entre esos órdenes. Si el derecho nacional y el internacional no fuesen puestos en conexión, resultaría necesario establecer relaciones entre los distintos órdenes nacionales.

Cuestión diferente es si la existencia jurídica de un Estado depende del reconocimiento de otro Estado. Algunos autores suponen que el reconocimiento del derecho internacional por el Estado que ha de ser reconocido es una condición esencial del reconocimiento de dicho Estado. Sin embargo, el derecho internacional no prescribe un reconocimiento por parte de los estados como condición de validez del mismo derecho internacional para tales estados. El derecho internacional solamente hace depender su aplicación a la relación entre dos comunidades, del hecho que éstas se reconozcan mutuamente como Estados. El derecho positivo mexicano es el que concede el reconocimiento de un Estado por otro con sus efectos jurídicos característicos. Así pues, el reconocimiento mutuo de las comunidades como estados presupone la validez del derecho nacional.

El reconocimiento de una comunidad como Estado es un acto establecido por el derecho positivo nacional, es el propio reconocimiento que el Estado hace de la validez del derecho usualmente, el orden jurídico nacional no hace una delegación explícita en el internacional o, en otros términos: normalmente, el Estado no reconoce la existencia del derecho internacional a través de un acto legislativo o ejecutivo. Por ello se habla de un reconocimiento tácito del derecho internacional por el Estado, reconocimiento que resulta evidente por acciones que no dejan lugar a duda, tales como el envío de agentes diplomáticos extranjeros, o la celebración de tratados internacionales. Es cierto que algunas veces sucede que una norma del orden jurídico nacional se refiere expresamente al derecho internacional, por ejemplo el tratado de comercio celebrado entre México y los Estados Unidos de Norte América.

Sin embargo el tema a tratar en este capítulo se refiere estrictamente al ámbito nacional, en tal virtud se puede señalar que:

"La soberanía es una característica del poder del Estado que radica en mandar definitivamente, de hacerse obedecer en el orden interior del mismo y dar a conocer su independencia en el exterior"⁴⁰

De lo anterior deducimos tres elementos a saber:

a) es una característica del poder del Estado.

⁴⁰ Flores Gómez y Carvajal Moreno, Nociones de Derecho Positivo Mexicano Ediciones Universales cuarta edición México 1970 p.71

- b) Consiste en mandar y hacer obedecer las normas aplicables en el orden interno.
- c) Dar a conocer su independencia en el orden exterior.

De tal manera que en orden de organización jerárquica, para tomar en consideración el concepto de soberanía tenemos que contemplar cuatro ámbitos:

- 1.- El ámbito internacional
- 2.- El ámbito nacional
- 3.- El ámbito estatal
- 4.- El ámbito municipal

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en su título primero, que todos los hombres tendrán las mismas garantías dentro de los límites que la misma Constitución establece. Principio de igualdad, sin embargo, el artículo 33 constitucional señala:

“Son extranjeros los que no posean las cualidades determinadas en el artículo 30, tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, título primero, de la presente constitución, pero el ejecutivo de la unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin hacer necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del

país".⁴¹

Es claro que al principio constitucional en cuanto a su aplicación, no determina cuál debe ser el contenido de ese tratamiento idéntico para todos, como tampoco lo hace en cuanto a la diferencia sobresaliente establecida respecto a los extranjeros.

En materia civil específicamente en materia de capacidad y Estado Civil de personal, una distinción se impone, aquellas que residen dentro del territorio de la República y aquellas otras que sólo se encuentran en su calidad de transeúntes. En cuanto a estas últimas cabe distinguir entre aquellas que no realizan ningún acto jurídico relativo a su capacidad o Estado Civil durante su estancia en México y aquellas que sí lo efectúan.

En cuanto a los residentes, incluso extranjeros en el territorio de la República, por su propia condición ¿Son diferentes del resto de los habitantes, por lo que se refiere a los actos que celebran en materia de capacidad y estado civil? pienso que no es así, toda vez que como se ha venido señalando con anterioridad, son precisamente las personas que habitan dentro del territorio de un estado los que forman parte de su comunidad jurídica conocida como pueblo, aunado a que por el hecho de residir dentro del territorio de la República, forma parte del ámbito personal de validez del orden jurídico mexicano, en este sentido pienso que la ley mexicana les debe ser aplicable, incluso en relación a su capacidad y estado civil.

⁴¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Pero la situación será diferente en cuanto a aquellas personas que no residan dentro del territorio mexicano, debido a que estas no forman parte de la población constitutiva del estado mexicano, por lo que deben recibir un trato deferente, no por el hecho de ser extranjeros, o no en última instancia, sino que la diferencia relevante en este caso será en cuanto a su residencia.

Por otro lado, el problema respecto de los no residentes en el Distrito Federal; pero respecto de los residentes en cualquier estado de la República, encuentra su solución en el artículo 121 Constitucional.⁴²

De lo antes manifestado se puede concluir que el legislador tiene como principal objetivo regular las conductas que se susciten dentro del espacio geográfico limitado por su territorio, sea nacional, estatal o municipal y desde luego, respetando el principio de soberanía, de la cual existe diversidad de conceptos a señalar:

“Soberanía. Calidad de soberano que se atribuye al estado como órgano supremo e independiente de autoridad y de acuerdo con la cual es reconocido como institución que dentro de la esfera de su competencia no tiene superior. El artículo 39 afirma que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, que la ejerce por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los estados por lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos

⁴² Pereznieto Castro, Leonel Derecho Internacional Privado Universidad Nac. Aut de México 2ª edición p.95

por la Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto Federal (art. 41)⁴³

Sin embargo, en el presente tema debe prevalecer el interés estatal y municipal, a fin de instrumentar una determinada política legislativa en vista de la relación establecida entre las partes, (pueblo-gobierno), para determinar la ley aplicable, dejando a salvo aquellos casos en que mediante este proceso pueda incurrirse en un caso de injusticia.

Por su parte, el Lic. Clemente Soto Alvarez, en su libro Selección de Términos Jurídicos, Políticos, Económicos y Sociológicos, señala que:

SOBERANIA. Calidad de soberano. En política aquel supremo poder de mando que pertenece a la más alta entidad. Persona de grupo en los que se haya concentrado el máximo poder de decisión de un Estado⁴⁴. Señalemos que el concepto de soberanía como ha señalado el Licenciado Tena Ramírez, es un concepto polémico, el que él precisa que es la autodeterminación de la voluntad colectiva de un pueblo. En su derecho Constitucional en otra parte señala:

"Llamamos pues, soberanía a la facultad absoluta de autodeterminarse mediante la expedición de la Ley suprema que tienen una nación."⁴⁵

De conformidad con la teoría moderna se entiende por soberanía la facultad que tiene un

⁴³ De Pina Vara Rafael et al. Diccionario de Derecho edit. Porrúa 22ª edición p 457

⁴⁴ Tena Ramírez Felipe Op cit

⁴⁵ Soto Alvarez Clemente Selección de Términos Jurídicos, políticos, económicos y sociológicos Limosa 2ª edición p 262

pueblo para automandarse jurídicamente y obligarse a sí mismo, sin obedecer a ninguna fuerza extraña, ni interior ni exterior, cuando un estado sigue el régimen democrático, como sucede en nuestro país, la soberanía de manera primaria en el pueblo, el que ante la imposibilidad física de ejercitar por sí mismo, la entrega a sus representantes para que en su nombre la ejerciten.

Estos representantes son elegidos por el pueblo, de ahí la disposición constitucional que establece que todo poder público dimana del pueblo, de conformidad a los artículos 39, 40 y 41 del Pacto Federal a decir:

“Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y los particulares de los estados, las que en ningún caso podrán

contravenir las estipulaciones del Pacto Federal...⁴⁶

De igual forma el concepto de soberanía de acuerdo al punto de vista del Lic. Ricardo Soto Pérez, en su obra de derecho positivo mexicano es el siguiente:

“La soberanía es la facultad absoluta de autodeterminarse y autolimitarse. Es uno de los atributos del poder público, que consiste en la potestad que tiene de imponer sus determinaciones, fundadas en la ley, sobre todos los demás, como claramente lo indican sus raíces etimológicas (super omnia superania)⁴⁷

Por su parte el Lic. Francisco Ramírez Fonseca señala:

“La soberanía... pertenece al pueblo, anterior al estado quien al ejercitarla se autodetermina dándose la forma del gobierno que le conviene, conservando el derecho de alterarla o modificarla en cualquier tiempo.”⁴⁸

Ahora bien ha quedado plasmado en líneas anteriores el fundamento constitucional de la soberanía (artículos 39 al 41) en donde se manifestó que la soberanía radica en el pueblo mexicano, pero no es ejercitada directamente por éste, por virtud de haberse constituido en una República de carácter representativo, ejercitándose entonces dicha soberanía a través de sus representantes, que son los poderes de la Unión.

⁴⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos revisada por el Dr. Miguel Borrel Navarro, Sista 2ª edición México 1993 p.21

⁴⁷ Soto Pérez Ricardo.- Nociones de Derecho Positivo Mexicano editorial Esfinge México 1971 p.53

⁴⁸ Ramírez Fonseca Francisco.- Manual de Derecho Constitucional Porrúa. México 1967 p.72

II.4.1 Territorio

Los hombres que forman un Estado, se establecen en el suelo al que también se le llama Patria, que es la condición esencial para la existencia del Estado ya George Jellinek llegó a afirmar que "EL Estado es una corporación territorial".

La división clásica de los elementos que conforman al Estado, siendo uno de ellos el territorio, ya el maestro alemán Herman Heller, lo establece así. La concepción estadual tiene dos aspectos o sentidos, el sentido negativo se traduce en la expresión hacia el exterior de los límites de la actividad estatal, poniendo término a la acción de otros Estados.

El sentido positivo, es el asiento físico de su población, el espacio geográfico donde tiene vigor el orden jurídico que emana de la soberanía del Estado.

Marcel de la Bigne de Villeneuve citado por el maestro Andrés Serra Rojas en su obra, Teoría del Estado nos dice que para que el Estado surja se requieren de dos condiciones a lo menos indispensables, "la existencia de una comunidad humana y la absoluta necesidad de un aire territorial, en el que se manifieste su dominio y su independencia".⁴⁹ Por lo que enfatiza él mismo que, los elementos esenciales de la estructura estatal son el territorio, la población, el poder y el derecho.

Si partimos de este principio y lo trasladamos al municipio, y como ya lo hemos analizado

⁴⁹ Serra Rojas Andrés Op.cit p.23

que el Estado mexicano se conforma de la federación, estados y municipios, hallaremos que el municipio es la comunidad de hombres asentados en un territorio determinado y reconocido por la ley local en principio, dentro lo establecido en la Carta Suprema de la nación.

El profesor Reynaldo Robles Martínez en su libro **El Municipio** nos da una definición de lo que es el territorio municipal de la siguiente manera:

"El territorio municipal es la superficie terrestre dentro de los límites donde tiene validez el orden jurídico municipal"⁵⁰

De donde podemos colegir, que la suma de varios municipios nos integra un estado que forma parte integrante de la federación, entendiendo ésta como la suma de todos los estados que conforman a todo el Estado mexicano.

El artículo 115 Constitucional establece que los estados tendrán como base de su división territorial al municipio, sería inconcebible llamar a un municipio sin que éste tenga un espacio territorial.

La palabra originalmente del latín, territorium significó la terra patrum, es decir, la tierra de los padres, como podemos comprobar que desde la antigüedad ya la definición que nos daba Aristóteles, de los elementos formales de una nación son: el territorio, población y

⁵⁰ Robles Martínez Reynaldo - El Municipio. Editorial Porrúa México 1993 p.149

gobierno y que en nuestros días no ha cambiado.

Así algunos estudiosos ven en el territorio el primer elemento indispensable, y hasta la ciencia sociológica, ha demostrado que de manera determinante los hombres de un territorio reflejan el carácter de esa geografía que les pertenece, dándoles un sentido de pertenencia, existiendo una fusión íntima, temporal entre el hombre y la tierra próxima a él. Sorokim citado por Quintana Roldán manifiesta:

"Constituyen (los factores territoriales) una coordenada sociocultural indispensable para localizar al individuo o al grupo dentro de un universo sociocultural"⁵¹

Podemos concluir que el elemento territorial es una condición de existencia, un medio sine qua non o instrumento al servicio del fin municipal. En el concepto de territorio municipal hay una indisolubilidad, entre éste y el municipio ya que sin territorio no puede haber municipio.

II.4.2 Población

El Municipio es una reunión de personas, una colectividad de "seres racionales y libres, dotados de un destino individual, propio".⁵²

El elemento humano es la base del Estado, formando su sustrato encontramos un grupo de hombres, de seres racionales y libres dotados de vida, que tienen fines específicos.

⁵¹ Quintana Roldán Op. Cit p. 150

⁵² Rendón Huerta Teresita.- Op. cit p. 165

Como ya hemos comentado, el hombre en su necesidad gregaria por naturaleza, establece vínculos permanentes con seres de su misma especie, llegando a lo que nosotros conocemos como la sociedad meramente humana. Por lo que al ente municipal se refiere la asociación de vecindad da la característica de un grupo humano establecido para el logro de objetivos claros, esenciales que van a determinar perfiles propios de ese grupo, tales como sus actividades, su forma de vestir, de hablar, de manera concreta de organizarse.

La población en sí habla por si sola, para saber que se persigue como grupo, y es en el municipio donde se expresan de manera sintetizada, real, en donde se viven los problemas de manera más cercana y por lo cual la autoridad en turno debe poner especial cuidado a las desavenencias entre vecinos, pudiendo exhortar a las partes

beligerantes a hacer uso de la razón y del derecho para no lamentar situaciones que quebrantan la armonía de una comunidad. Con razón al municipio se le ha llamado la escuela primaria de la democracia; esto ha facilitado al gobierno federal la tarea de replantear nuevamente los valores teleológicos del estado mexicano tales como: La reforma del estado, la democracia ya no dirigida, la pluralidad de ideas, el sistema de pluripartidos en donde convergen todas las ideas afines a la manera de gobernar.

Para el autor francés Jean Dabin, considera como elementos previos anteriores al Estado el elemento humano –la población- y el elemento territorial del que ya hemos hablado; y

como elementos constitutivos, el fin del Estado –el bien público temporal- y la autoridad o poder público. De donde deja la definición exacta de estos elementos constitutivos en los cuales comprende: la personalidad moral, la soberanía y la sumisión al derecho.

Para el maestro Andrés Serra Rojas, el Estado plantea tres premisas fundamentales:

- a) Una limitada región del planeta que se denomina genéricamente territorio del Estado, en el cual se asientan en forma permanente y sedentaria los grupos humanos.
- b) Una asociación de grupos humanos unidos por la fuerza de la sociabilidad, que forma la población del Estado.
- c) El grupo político supremo, dominante y coactivo denominado poder o autoridad del Estado, se integra con órganos del poder público o esfera de competencia derivados de la ley.
- d) Una organización soberana, con personalidad jurídica que es un elemento básico, bajo la cual se crean y funcionan las instituciones sociales, políticas y económicas y se delimita la acción del poder público.
- e) Los fines sociales que el Estado se propone realizar, los cuales se determinan por circunstancias históricas.
- f) El tiempo como elemento del Estado.⁵³

⁵³ Andrés Serra Rojas citado por Rendón Huerta p. 164

De manera paralela podemos decir que entre el Estado y el Municipio hay elementos iguales y descriptivos del fenómeno municipal a saber:

- A) Una sociedad humana.
- B) Establecida permanentemente en un territorio.
- C) Regida por un poder supremo.
- D) Bajo un orden jurídico.
- E) Y que tiende a la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana.

Por consiguiente, y de acuerdo con Antonio María Hernández, la definición más próxima de población nos la da el citado autor diciendo que: "Se trata de la base humana asentada en el supuesto físico que es el territorio. Constituye el elemento sustancial de la indestructible realidad sociológica formativa del Municipio.

Es inconcebible siquiera imaginar un Municipio sin población como un Estado sin población".⁵⁴ Nosotros podemos agregar que la población municipal se ve caracterizada por la circunstancia de vecindad.

II.4.3 Gobierno

En este apartado analizaremos al gobierno como parte intrínseca de la sociedad, asimismo la forma de gobierno que adopta el Estado Mexicano, totalmente determinada

⁵⁴ Quintana Roldán Op Cit págs. 168-169

en nuestra Carta Fundamental.

La palabra gobierno tiene múltiples connotaciones, pero trataremos de encontrar la más apropiada.

Los griegos llamaban *cratos*, al poder de ahí que tengamos palabras como: Democracia, autocracia etc.

Pasado el tiempo se van creando esas formas de gobierno así la palabra república, del latín *res = cosa y publica*, dándole el significado de la cosa pública, que a todos atañe. Así ya podremos conceptualizar la palabra república en la forma de gobierno adoptado por nuestro sistema jurídico político, al triunfo de la república llamada así por el grupo que siempre propugnó el sistema republicano, y que más adelante se incorporó al texto constitucional.

Republicana es la forma de gobierno en la que la jefatura del Estado no es vitalicia, sino de renovación periódica, para la cual se consulta la voluntad popular.

Esta definición tan precisa se encuentra en franca oposición al sistema monárquico, concepto que lleva implícita lo que los griegos llamaban *ARKE*, = *gobierno*; por lo que monarquía es el gobierno de uno solo.

Ahora bien el Estado Mexicano evidencia la adopción de la forma pura de gobierno llamada democracia, toda vez, que la Constitución así lo establece:

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

Para abundar más en el cabal análisis de lo que representa el gobierno nos remitimos al a definición que acerca de este concepto nos devela el Diccionario Jurídico Mexicano.

GOBIERNO. Y. (Del latín *gubernatio-onis* de *gubernare*, gobernar.) En el lenguaje usual es sinónimo de dirigir, regir, administrar, mandar, conducir, guiar, etc. Es el agrupamiento de personas que ejercen el poder. Es la dirección o el manejo de todos los asuntos que conciernen de igual modo a todo el pueblo.

II. Cuando hablamos en el ámbito de cualquiera de las disciplinas que estudian el fenómeno del poder, generalmente vinculamos al gobierno con vocablos tales como: autoridad política, régimen político, conjunto de órganos del Estado, conjunto de poderes del Estado, dirección del Estado, parte del Estado, etc., y, en verdad, algo de todo esto configura al gobierno.

El gobierno, como acción y efecto de la conducción política, agrupa al conjunto de órganos que realizan los fines de la estructura global del orden jurídico, denominada Estado.

III. La forma de gobierno o forma política ha sido definida como "la configuración del

ejercicio y organización del poder político según una interpretación ideológica en su estructura social" (Xifra Heras, p. 77). Si intentamos hacer una breve reseña histórica de las formas de gobierno, tendremos que decir que Platón al hablar de ellas consideró las siguientes: la aristocracia (gobierno de los filósofos); la timocracia y la oligarquía (gobierno de los propietarios); la democracia (gobierno del pueblo) , y la tiranía.

Aristóteles dividió las formas de gobierno en dos grupos: *puras o perfectas*, donde incluyó a la monarquía (gobierno de una sola persona), a la aristocracia (gobierno de una minoría de notables) y a la democracia (gobierno de las mayorías); *impuras o corrompidas*, en este grupo señaló a la tiranía, a la oligarquía y a la demagogia u olocracia, como las degeneraciones respectivas de las formas puras de gobierno.

Polibio puso el acento sobre las notas típicas del gobierno mixto donde bajo el equilibrio, la igualdad y la colaboración coexisten el poder monárquico, representado por el consulado; el poder aristocrático, representado por el senado y el poder democrático, representado por los comicios. Esta teoría del gobierno mixto influyó en varios autores de la Edad Media, principalmente en Santo Tomás.

Para Maquiavelo "todos los Estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados". Montesquieu distinguió entre monarquía, despotismo y república. Rousseau, entre democracia, aristocracia y monarquía.

Bidart Campos circunscribe el problema de la forma de gobierno a "la manera de organizar y distribuir las estructuras y competencias de los órganos que componen al gobierno. Es el problema de quien ejerce el poder, o de quienes son los repartidores del régimen político" (p. 397) .

IV. Según la preeminencia de alguno de los poderes, la forma de gobierno podrá ser: parlamentaria o presidencial. En el primer caso, el poder legislativo es el predominante; el ejecutivo se encuentra bifurcado: así como tenemos aun jefe de Estado, quien tiene a su cargo los actos meramente protocolarios y en cuya persona recae la tradición nacional, encontramos también a un jefe de gobierno en tanto que representante de la nación y verdadero gobernante. Este último recibe distintos nombres: primer ministro, canciller, presidente del gobierno, etc. El primer ministro es el líder del partido político que obtiene mayoría en el senado y encabeza el gabinete, que se integra con aquellos miembros del parlamento que liderean al partido mayoritario (o a la coalición en su caso).

El poder legislativo se integra por el cuerpo colegiado denominado comúnmente parlamento. Este supervisa la administración pública; puede pedirle la renuncia al primer ministro, a su vez, éste podrá disolver el parlamento; el parlamento además, puede emitir un voto de censura o bien un voto de confianza al primer ministro; puede ser, finalmente, unicameral o bicameral. En el régimen parlamentario se le llama gobierno al conjunto de funcionarios que integran el consejo de ministros, encabezados

por el primer ministro.

En el régimen presidencial, en cambio, existe preeminencia del poder ejecutivo sobre el poder legislativo. El poder ejecutivo está representado por el presidente de la República, quien es electo directamente por el pueblo y en él se reúnen las calidades de jefe de Estado y de jefe de gobierno; tiene la facultad discrecional de nombrar y remover libremente a sus colaboradores. El poder legislativo, en un régimen presidencial, también puede ser unicamaral o bicamaral. Su propósito fundamental es frenar las acciones del ejecutivo, pero no puede obligarlo a dimitir. Como podemos observar, en el régimen presidencial, se pretende que exista una absoluta separación entre los poderes ejecutivo y legislativo.

Cuando hablamos de formas de Estado, involucramos a la totalidad de la estructura política del orden social, a la forma total de la entidad denominada Estado. Generalmente se habla de dos formas de Estado: la república (democrática o autocrática, central o federal) y la monarquía (absoluta o constitucional).⁵⁵

⁵⁵ Diccionario Jurídico Mexicano IJ UNAM

CAPITULO TERCERO

LAS CONSTITUCIONES Y EL FEDERALISMO EN MEXICO

Reseña histórica

Constitución federal de 1824

Constituciones centralistas

Constitución de 1857

Constitución de 1917

Desde que México como nación independiente y soberana formó parte del bloque casi de manera pionera en el concierto de países de América que lograron romper con las ataduras de las naciones que los habían sometido, como prioridad inmediata fue la de crear sus primeras normas fundamentales, es decir, de la Constitución producto del acuerdo nacional que así lo reclamaba no podemos olvidar que fue el generalísimo Morelos que en la Constitución de Apatzingan promulgada por los años de 1813, tuvo como objetivo principal darle el perfil de nación a la meseta de Anahuac quedando de manera nitida en los conocidos trece puntos o también conocidos como los Sentimientos de la Nación por los que Morelos también se le ha reconocido el Siervo de la Nación; no creemos que baste este pequeñísimo recordatorio a tan egregio héroe; la patria está ávida de estos hijos suyos.

Pero que entendemos por Constitución o ¿que es una Carta Fundamental de una nación? para Schmitt la considera como: "La Norma de Normas", por lo que entendemos que dentro de un país como el nuestro es el más caro documento de una nación que sus habitantes deben apreciar el contenido, toda vez que ahí está asentado el carácter de un pueblo.

Otro autor que define a la Constitución en un sentido amplio es Lasalle quien dice:

"La suma de los factores reales de poder que rigen ese país".

En nuestra conformación como nación independiente, la justicia social es un reclamo

permanente y fueron los caudillos de la revolución y de toda la sociedad de principios de siglo los que propusieron una nueva relación entre gobierno y gobernados a través del sufragio.

Las jefaturas políticas del porfiriato se habían ganado un rechazo generalizado, ya que por parte de los ayuntamientos, aquellas representaban el control político, económico y social del grupo gobernante.

El Municipio dentro del sistema federal.

Partamos de la base Constitucional de que el Estado Mexicano es una constitución; esta federación está constituida por entidades federativas y el Distrito Federal.

Cada estado es soberano en su régimen interior; dentro de ese régimen interior existe una estructura político administrativa fundamental de México y que es el Municipio.

De esta manera vemos como dentro de un mismo territorio y una misma población (la mexicana) se conjugan las esferas competenciales de la Federación, del Estado y del Municipio.

Así podemos referirnos a los tres niveles de gobierno:

El federal, estatal y municipal.

El Estado federal soberano, unitario, independiente, autodeterminado, por la comunidad internacional, y regulado por la Constitución en los artículos 39 al 114.

Las entidades federativas, que forman parte del Estado Federal y que están enlistadas en el artículo 43 de la Constitución y estructuradas en el artículo 116 del mismo documento.

De donde la Constitución Federal establece estos tres tipos de organizaciones en un nivel jerárquico descendente y con una diversa distribución de la Autonomía, que va señalándose de tal manera que los municipios tienen la Autonomía correspondiente al artículo 115 y estrictamente dentro del territorio municipal. Y que evidentemente, se trata de una coordinación de atribuciones y competencias que en ningún momento entrañan contradicciones.

Constitucionalidad del Municipio.

a) fundamento Constitucional: artículo 115 de la Constitución.

La trayectoria Constitucional del Municipio en México se finca desde la época de la lucha por la independencia, con la entrada en vigor de la "Constitución de Cádiz" en España, y aplicada en la Nueva España el 30 de septiembre de 1812 por el entonces virrey Francisco Javier Venegas. Esta Constitución de accidentada y breve vigencia, ya que fue derogada en 1814 y puesta otra vez en vigor en 1820 por el mismo Fernando VII rey de España y en la Nueva España su reinstalación en ese año por el virrey Apodaca, es hasta la fecha "la que con mayor abundancia trata lo relativo al Municipio". Bajo el título "del gobierno interior de las provincias y de los pueblos", establece una serie de preceptos, que regulan la actividad de los pueblos a través de los Ayuntamientos.

Después aparece en la Constitución de 1821, ya dentro del México independiente: Siendo dicha acta constitutiva el documento que consiguió la primera decisión genuinamente constituyente del pueblo mexicano y en la que aparecieron por primera vez, de hecho y de derecho, los estados como entidades federativas. Por lo que toca específicamente al Municipio, la Constitución de 1824 en ninguna de sus partes hace referencia al mismo y deja en libertad a los estados en su régimen interior para adoptar el más conveniente " sin oponerse a esta Constitución ni al Acta constitutiva ". Por lo que el maestro Tena Ramírez afirma que "las Constituciones federalistas olvidaron la existencia de los municipios y fueron las Constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida".

Así pues, nuevamente se habla del Municipio en 1836 en las leyes constitucionales o también conocida como Constitución de la República Mexicana de 1836, siendo en sus artículos del 22 al 31 en los que se hablaba de la institución municipal.

La Constitución de 1857 tiene su fundamento más importante en el Plan de Ayutla. En la Carta Magna de ese año no se eleva a rango constitucional lo referente al régimen de Municipio. Una vez expedida esta Constitución, se siguió reservando a los estados la facultad de organización interior y se estableció en su artículo 72 fr. VI el congreso tiene facultad: "para el arreglo del Distrito Federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales,

designándoles las rentas para cubrir sus atenciones locales".

Por primera vez encontramos la idea de Municipio Libre en el Decreto que reformo la Constitución de 1857, en su artículo 109 " 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 directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del estado"; que fue acogida como uno de los fundamentales postulados de la revolución de 1910, al lado del principio de No Reección, y de los anhelos de Tierra y Trabajo. Dicho ideal se debió a que el gobierno del gral. Díaz agrupó a los ayuntamientos en divisiones administrativas superiores que recibieron los nombres de partido, distrito, prefectura. Y a la manera tan despótica con que los prefectos empleaban su poder conferido, como lo apuntábamos en páginas anteriores.

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

Así Venustiano Carranza propone la inclusión del Municipio al texto de la Carta Magna, lo cual es aceptado por los diputados constituyentes. Dicha aceptación es de gran

importancia, ya que al tener cimiento constitucional esta institución, marca su permanencia en nuestro orden jurídico, su prioridad en la estructura política y su función en la vida democrática del país.

La Constitución de 1917 en su artículo 115 alude al establecimiento del Municipio Libre como la futura base de la administración política y municipal de los estados y por ende del país.

Pero que entendemos por Constitución o ¿qué es una Carta Fundamental de una nación? Para Schmitt la considera como: "La Norma de Normas", por lo que entendemos que dentro de un país como el nuestro es el más caro documento de un pueblo que sus habitantes deben apreciar el contenido, toda vez que ahí está asentado el carácter de un pueblo.

Otro autor que define a la Constitución en un sentido amplio es Lasalle quien dice:

"La suma de los factores reales de poder que rigen ese país".

En nuestra conformación como nación independiente, la justicia social es un reclamo permanente y fueron los caudillos de la revolución y de toda la sociedad de principios de siglo los que propusieron una nueva relación entre gobierno y gobernados a través del sufragio.

Las jefaturas políticas del porfiriato se habían ganado un rechazo generalizado, ya que por parte de los ayuntamientos, aquellas representaban el control político, económico y

social del grupo gobernante.

III.2 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824.

Esta Constitución sancionada por el Congreso general constituyente el 4 de octubre de 1824. En su artículo 151 fracción primera, delegaba y facultaba a las entidades federativas, para que organizaran su gobierno y administración interior. Cabe mencionar que los estados no se encargaron del problema municipal directamente, en que prevalecieron las nefastas instituciones de prefectos y subprefectos como reminiscencia de lo que había regido en la colonia.

En la Constitución de 1824 aparte de otros postulados como la soberanía, y los derechos del hombre, al régimen republicano se agrega el de la organización federal como sistema que garantizaba los anhelos del pueblo.

La vida democrática, se dice tiene que presentar, el ejercicio de un verdadero Estado de derecho, además de hacer realidad el federalismo, pero que entendemos por éste, y como es que llega hasta nuestros días este concepto tan mencionado en el discurso oficial, trataremos de aclararlo con fundamento en que creemos se acerca a la opinión especializada; por lo que:

FEDERALISMO Y CENTRALISMO. I. En la historia de México estos vocablos aluden a dos de las opciones que se consideraron viables para la constitución del país a raíz de su

independencia. En la lucha entre liberales y conservadores, por lo general, los primeros fueron federalistas, aunque esto no constituye una regla, ya que, sobre todo después de la independencia, algunos liberales fueron monarquistas. Sin embargo, con el tiempo se identificaron mayormente las tendencias liberales con la opción federalista.

II. En términos generales puede afirmarse que federalismo y centralismo corresponden a dos modos e concebir la organización política y económica del Estado mexicano. El primero representado por la república federal y popular, y el segundo, por la república central el primer modelo seguía de cerca las pautas del liberalismo burgués estadounidense y el segundo, las de los liberalismos burgueses, inglés (con monarquía moderada) y francés (sin ella).

La lucha por la instauración de una u otra forma de gobierno llevaba implícita la definición en torno a otras cuestiones de gran importancia. La separación de la iglesia y el Estado, la tolerancia religiosa, la estructura del poder político y económico y la conservación de fueros y privilegios fueron algunas de esas cuestiones.

III. Tanto los partidarios de la república federal como los de la central admitían la separación de poderes y la libertad individual como sustento de las garantías del ciudadano frente al Estado. Sin embargo, la forma particular en que se manifestaron los diversos puntos de vista sobre el peso específico de cada uno de los poderes dentro de la organización republicana, o los matices que cada una de las tendencias le daba a la

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

libertad son muy variados. Para conocer las propuestas concretas en torno a estas cuestiones fundamentales y otras de igual o menos envergadura, deben consultarse tanto los textos constitucionales que alcanzaron validez, aunque fuera en forma efímera, como los numerosos proyectos que no llegaron a formar parte del orden jurídico vigente. En estos documentos puede percibirse la secuencia completa de la evolución de las ideas políticas a lo largo del siglo XIX. En ellos pueden también apreciarse las semejanzas y diferencias entre una y otra tendencia. A distancia, las semejanzas aparecen claras en lo que se refiere a las libertades individuales, sobre todo el concepto de propiedad individual. En otras, como la libertad de expresión y la de prensa, los textos centralistas indefectiblemente aparecen como más conservadores, ya que las restringen. Por lo que toca a las libertades políticas, también son más conservadores los textos centralistas.

IV. A raíz de la independencia el sistema federal parecía el más idóneo para aglutinar las diversas regiones que ya desde tiempos coloniales tenían un amplio poder económico. Sin embargo, con el correr del tiempo, aunque el federalismo se haya mantenido como bandera política, lo cierto es que solo existió en los textos constitucionales, ya que, en la práctica, la república acusó rasgos profundamente centralistas. Estos se mantienen hasta la fecha, a pesar de que en los textos jurídicos de la República Mexicana es federal. La constitución del Estado nacional sólo pudo lograrse federalizando la administración de justicia, la toma de decisiones, la distribución de los recursos económicos, etc. Así pues, federalismo y centralismo son dos conceptos que hoy por hoy conservan absoluta

vigencia en cuanto a opciones políticas, en la vida pública de México.⁵⁶

Nuestra Constitución, además de adoptar el sistema republicano, enuncia la forma federal de la nación, toda vez que recordamos que esta era una de las premisas que los partidos, se disputaban en la búsqueda del poder. Pero podemos preguntarnos que ha traído el adoptar en la Constitución del 17, toda vez que hemos sido testigos, de la distancia que hay en la teoría y la realidad

Constituciones centralistas

Bases constitucionales de 1835

Es menester tomar en cuenta los acontecimientos históricos y políticos que se suscitaron, tan luego la patria se vió libre del yugo español, como ya hemos hecho mención dos tendencias partidistas se enfrentaban y disputaban la hegemonía política. Los liberales y los conservadores, los primeros proponían la forma de gobierno republicano, representativo y federal; los conservadores señalaban como gobierno óptimo, el de las clases ilustradas, la aristocracia de los intelectuales, asimismo hacían de la monarquía y centralismo, conservando los fueros y privilegios tradicionales, uno de los más fervientes conservadores don Lucas Alamán decía lo siguiente: ."El primero es el conservar la religión Católica, entendemos también que es menester sostener el culto con esplendor y los bienes eclesiásticos, estamos decididos contra la federación, contra el sistema

⁵⁶ III Diccionario Jurídico Mexicano págs 1434-1435

representativo por el orden de elecciones que se ha seguido hasta ahora, contra los Ayuntamientos electivos y contra todo lo que se llame elección popular mientras no descanse en otras bases."⁵⁷

Don Valentín Gómez Farías que había generado un espíritu reformista en su corto periodo de presidente de 1832 a 1834, cuando al nefasto Santa Anna se ausentaba del poder, sin embargo, esto creó la división al interior del partido liberal y muchos de sus seguidores pasaron a formar parte de un nuevo partido conociéndose como los moderados.

Las clases afectadas no tardaron en reaccionar, y su reacción repercutió en el ambiente político de la época, que llevó a dividir al partido liberal convirtiendo a sus militantes en moderados, coaligando poco después a conservadores y moderados, deteniendo la Reforma iniciada por Gómez Farías.

"Santa Anna regresó de Manga de Clavo, despidió a Gómez Farías y suspendió la legislación reformativa, que iniciada en abril de 33 se detuvo en mayo de 34".⁵⁸

En este proceso que como ya hemos mencionado, se dieron dos actores políticamente hablando, los liberales y los conservadores y que la presencia del presidente Santa Anna, llevó al triunfo al partido conservador, en 1835 se reúne nuevamente el Congreso Constituyente dando fin al sistema federalista auspiciado por la Constitución de 1824.

"En estas Bases Constitucionales de la República Mexicana se señala que para el

⁵⁷ Robles Martínez R. Op. cit. p. 78

⁵⁸ Teúa Ramírez, Felipe Leyes Fundamentales de México. p. 200

gobierno de los Departamentos habrá Gobernadores y Juntas Departamentales (art. 9); éstas tendrán atribuciones: "Económicas, municipales, electorales y legislativas que explicará la ley particular de su organización (art. 10)"⁵⁹

Constitución de 1836

Dividida por el constituyente en siete estatutos por lo que posteriormente se le dió el nombre de siete leyes. "La ley sexta regulaba la división del territorio de la República y el gobierno interior de sus pueblos.

Establecía que la República se dividiría en departamentos, éstos en Distritos, los cuales a su vez, se dividirían en partidos".⁶⁰

De esta Constitución centralista que irónicamente, señalaba al municipio, su organización y facultades, en donde resaltaba como algo importante, que los alcaldes de los pueblos ejercían funciones jurisdiccionales. No dejando a un lado la oprobiosa intervención de los prefectos y subprefectos como superiores jerárquicos de los Ayuntamientos.

"Las ordenanzas municipales eran legisladas por las juntas Departamentales.

Esta Constitución tiene el mérito de ser la primera que regula directamente el Municipio, aunque éste quedó constreñido, casi ahogado, por los Departamentos, Prefectos y Subprefectos, debido a la centralización del poder -lo que no debe extrañarnos- pero esto viene desde la Constitución de Cádiz y se prolongaría hasta 1910 siendo una de las

⁵⁹ Robles Martínez Op.cit p.79

⁶⁰ Ibidem p.79

situaciones más reclamadas por la Revolución".⁶¹

Constitución de 1857

Esta Constitución de corte liberal, si dispuso de aspectos normativos para la organización de las entidades federativas a saber las siguientes:

El artículo 117.-establece la regla de competencia entre la federación y los estados mediante la cual los estados se reservaron todas las facultades no señaladas para la Federación, por ello únicamente regula el gobierno interior del Distrito Federal y los territorios federales.⁶²

Constitución de 1917

Fue la justicia social un permanente reclamo de los caudillos de la revolución y en general de toda la sociedad de principios del siglo próximo a concluir.

Las jefaturas políticas, del porfiriato se habían ganado un rechazo generalizado, por parte de los ayuntamientos, aquellos representaban el control político, económico y social del grupo gobernante.

De los antecedentes revolucionarios, principalmente el ideológico que inspiró ese reclamo generalizado de toda la sociedad, de esa época fueron varios documentos, citando algunos considerando los más relevantes; el Programa del Partido Liberal Mexicano de 1906, cuyos pilares intelectuales fueron los hermanos Flores Magón, el del Partido

⁶¹ Robles Martínez, Reynaldo. Op. cit. p 80

⁶² Ibidem pags. 82-83

democrático en que figuraban entre otros, Benito Juárez Maza y Rafael Zumbarán, el Plan de san Luis Potosí, que fue la plataforma ideológica de Francisco I Madero y el Plan de Guadalupe, cuya premisa era desconocer el gobierno del usurpador Victoriano Huerta, posteriormente se le hicieron adiciones, plasmando las demandas sociales de la revolución principalmente los del "Municipio Libre" que a la postre fue la base del proyecto constitucional de Carranza.

CAPITULO CUARTO

IV. ANALISIS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

IV.1 Proyecto constituyente 1916 -1917

IV.2 Bases constitucionales

IV.3 Reformas

IV.4 Prospectiva municipal en el Plan Nacional de Desarrollo (1995 - 2000)

Hablar del municipio, es hablar de un municipio en particular, en un momento de la historia y en un lugar determinado. Nuestra institución que como ya hemos analizado, hunde sus raíces en el México precolombino con formas muy definidas de expresión.

Con la llegada de los conquistadores sufre cambios sustanciales que le permitieron pasar a ser el último reducto de la población sojuzgada.

Es pues que hemos decidido valernos de una técnica de la filosofía analítica, rompiendo con las barreras del tiempo y las circunstancias que legitiman la existencia de una institución municipal dentro de un contexto histórico y geográfico para acordar los términos bajo los cuales debemos entender y conocer al municipio. Y en su momento al municipio mexicano vigente.

Dentro de los temas trascendentes que la Constitución de 1917 consideró, fue indudablemente el de reconocer en el municipio, la realidad política de que en esta institución se finca la expectativa de que el país arribe a estadios de desarrollo; que no haya municipio por muy distante que sea que no cuente con todas las prerrogativas que la Carta Fundamental le confiere. En este capítulo analizaremos, el artículo que por su trascendencia jurídica, política y administrativa establece la célula primaria de nuestra conformación como nación. Es el artículo 115 de nuestra Constitución Federal que le da a nuestra institución su trascendencia jurídico política, pero también, es desde donde hemos podido constatar su punto más débil en cuanto a la realidad social. Por consiguiente el ente denominado Municipio, ha reserva de que se haga un desarrollo

profundo de la definición más importante podemos anticipar que, es "la entidad político jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y que se rige por normas jurídicas de acuerdo a sus propios fines".

Al hablar de Municipio se habla también de una sociedad necesaria, orgánica y total, establecida en un determinado territorio y con personalidad jurídica que busca la realización de determinados fines públicos.

El Ayuntamiento: Es un órgano colegiado que asume la responsabilidad del Municipio y está integrado por el presidente municipal (que en algunos países se le reconoce más como el ejecutor de las decisiones del ayuntamiento). Los síndicos que cumplen tareas netamente jurídicas como la "representación en los juicios ante los tribunales locales o federales; así como vigilar la hacienda pública municipal, entre otras cosas". Los regidores de mayoría relativa y los regidores de representación proporcional (reciente disposición constitucional) a los cuales se les asignan comisiones específicas del ramo; por ejemplo de hacienda, de mercados, de parques, etc. En cualquier caso. El Presidente municipal, Síndicos y Regidores, se eligen de manera popular y son las autoridades que integran el Ayuntamiento. El Ayuntamiento es la corporación que ostenta la representación legal del Municipio y tiene encomendado el gobierno y la administración de los intereses públicos de su territorio.

La municipalidad: Es propiamente el gobierno del municipio. Este término solo se refiere a

un elemento de dicho ente y aunque es común su equiparación, la mayoría de los autores coinciden que el Municipio es el todo y la municipalidad una parte del mismo.

Según la opinión de Manuel M Diez, el Municipio da la idea de territorio y población en su aspecto sociológico como el núcleo social de vida humana total, determinado o definido naturalmente por necesidades de vecindad.

En cambio la municipalidad es el organismo político y administrativo que gobierna en la extensión territorial de la ciudad. La municipalidad es la creación de Ley con las facultades y funciones que se señalan de manera directa o indirecta en las leyes orgánicas originarias o propias de cada Municipio.

La Ciudad: Es un sector territorial del Municipio, en que se desarrolla la actividad urbana y donde generalmente se encuentra la sede de los poderes municipales.

Ya que se establece en la Ley; la Cabecera municipal debe de ser una ciudad. Este ordenamiento no se cumple cuando estamos en presencia de un Municipio rural.

Por definición todo Municipio tiene un territorio (sin importar que en realidad sea compartido con el Estado y con la federación) este territorio puede tener las siguientes características:

- 1.- Municipio Urbano.- Este se muestra como aquel municipio que dentro de su función pública tiene principalmente como prestación entre otros, los Servicios Públicos, un adecuado desarrollo de su medio ambiente etc.
- 2.- Municipio Rural.- Es aquel que todavía presenta las características de una economía

de autoconsumo.

3.- Municipio Mixto.- En este municipio hay una característica de transición en donde la población oscila de los servicios a actividades meramente agrícolas.

Alexis de Tocqueville nos dice que de alguna manera está enclavada la comuna en la naturaleza, que en donde quiera que haya un agrupamiento humano habrá una organización de comuna y que este solo hecho, solo se podría explicar derivado de la divinidad.

Tocqueville continua diciendo que el hombre crea las leyes y los reinos y las repúblicas; pero en todos los casos aun en pueblos con leyes distintas, la comuna surge y parece salir directamente de las manos de Dios.

Diversos criterios

Desde el punto de vista natural como una necesidad de ir adecuando las instituciones hasta las teorías formalistas que son sumamente tajantes, podemos apreciar la variedad de criterios tan apartados algunos del origen del Municipio.

Las corrientes formalistas buscan un origen armónico con la creación del Estado; las otras hablan hasta de un choque en la percepción del dinero, que es tan añeja como la existencia del hombre mismo.

Para resolver este problema resulta muy interesante las palabras del Dr. Juan Pérez Abreu quien señala con una simpleza de claridad que resulta imposible referirnos a la concepción de un Municipio de aplicación universal. El Municipio sólo puede ser estudiado

en un tiempo y momento perfectamente ubicados ya que las circunstancias y valores de la época pueden ser extraordinariamente variadas de un momento a otro, tanto que se pierda la concepción del Municipio.

Cuando se habla de un plano universal lo que se hace es aplicar técnicas comparativas y referimos a esta estructura de tanta trascendencia histórica por sus características más comunes.

IV.1 PROYECTO CONSTITUYENTE 1916-1917

Hablar de un Municipio universal es reconocer a una institución que ha jugado un papel muy importante en la historia y que pese a su creación y la natural evolución de las estructuras sociales todavía vive y en algunos lugares con una importancia muy significativa, en otras como el caso mexicano ha quedado en el olvido y ahora que se quiere revivir nos hemos equivocado en su existencia y funcionamiento y le hemos dado una reforma de mayor control para evitar su libre ejercicio, anteponiendo intereses políticos al propio desarrollo social.

En esa confusión de ideas y de historia no podemos dejar de coincidir con las teorías formalistas; efectivamente el Estado cuando se crea debe darle valor y legalizar el Municipio para hacerlo propio; pero creo que se quedaron muy cortos del origen del Municipio.

El Municipio es en este caso de las teorías naturalistas un vocablo para definir formas de organización con similares características. El término Municipio puede ser formalista pero

las organizaciones pre-municipales tienen una historia muy grande al grado de no poder identificarla y equipararla con la acción divina de Dios.

El Municipio tiene un origen todavía no precisado, las nuevas estructuras de organización que se han impuesto en el territorio del Municipio han preferido conservar esta forma de organización primaria y tenemos tantos casos como se quieran:

Para no ir más lejos en el tiempo y en el espacio solo diremos que cuando México se independiza, el territorio nacional ya estaba dividido en municipios. Estos Municipios no eran mexicanos, sino que eran españoles puesto que obedecían a los ordenamientos de creación y funcionamiento de España.

Cuando México se independiza y crea su propia Constitución, reconoce estas estructuras, pero aún eran estructuras de organización y división territorial extranjeras. Solo cuando estas formas son incluidas dentro de la Constitución como ordenamiento jurídico de un Estado, solo entonces podemos hablar de una legalización y por tanto el mismo Municipio se vuelve un Municipio mexicano, vigente, reconocido e incluido en el proyecto de gobierno del nuevo Estado.

En la actualidad es posible hablar del México, poseedor de municipios mexicanos vigentes, con todas las atribuciones y espacio de competencia establecidos en las normas y el inmediato antecedente lo encontramos en el artículo 115 Constitucional de 1917.

Podríamos hacer referencia a la evolución histórica del Municipio; pero es tan grande que abarcaría este y muchos estudios más que se hicieren, cosa que no pretendemos.

Queremos dejar en claro que el Municipio llega a México como un artificio de Hernán Cortés, que después de tocar tierra en Cozumel y luego en Tabasco llega a lo que ahora es Veracruz y debido a las pugnas con el gobernador de Cuba Diego de Velázquez que quería imponer su autoridad ordenando el regreso de Cortés; este hace con sus hombres un trazo en la misma playa y ordena la creación de un Municipio; se constituyen sus hombres en la asamblea y lo nombran presidente municipal; él inmediatamente contesta al gobernador que al haberse constituido un Municipio él no tenía porque obedecerle sino que al que obedecía era al rey de España (por el principio de la no existencia de autoridades intermedias entre el Municipio y la autoridad en este caso del rey)

Con este acto de creación, del Municipio llamado Villa Rica de la Vera Cruz Cortés impone su autoridad y legitima la conquista. Después de ese primer momento tenemos que los españoles se valieron de la estructura para organizar y dividir el territorio nacional. Otro aspecto de astucia es que el México precortesiano tenía formas pre-municipales donde el jefe del Calpulli era dirigente político, militar y religioso, pese a la similitud de organización con los municipios españoles no había cosa más contradictoria debido a que en el Municipio español lo primero que se da es una división y equilibrio en el poder. Aún así, los españoles se aprovecharon de esta organización de las ciudades y sobre ellas fundaron las suyas.

Cuando México se independiza reconoce la importancia de estas estructuras; o las deja vivir, pero solo hasta que las incorpora en el ordenamiento jurídico de la Constitución,

podemos decir que las legaliza y entonces las hace suyas.

Para efectos del presente trabajo procedamos a hacer el análisis propiamente de los municipios mexicanos vigentes, atendiendo a las esferas de competencia del Estado: federación, estados y Municipio.

IV.1.1 Análisis del municipio en México.

a) Características del municipio en general.

Para poder hablar de sus características políticas, económicas y administrativas, conviene partir de una definición, por eso hemos decidido repetir la definición que dimos en las precisiones terminológicas para tener muy en cuenta el significado y alcance del Municipio.

Podemos anticipar que el municipio es la entidad Politico-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y que se rige por normas jurídicas de acuerdo a sus propios fines.

El maestro Alfonso Nava Negrete nos da una definición que en el fondo maneja los mismos conceptos que el anterior, nos dice que el Municipio "es la organización político-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; Federación, Entidades Federativas y Municipios.

IV.1.2 Breve referencia histórica del Municipio en Mexico.

El Municipio ha constituido y sigue siendo en la realidad nacional mexicana una institución

profundamente arraigada en la idiosincracia del pueblo, en su cotidiano vivir y quehacer político.

Nuestra historia es rica en sus manifestaciones, pues lo encontramos ya delineado en los Calpullis de los aztecas, en las organizaciones tribales de las culturas mixteco-zapotecas y en los clanes de la adelantada civilización Maya.

Fue base política de la conquista desde la fundación del Municipio de la Villa Rica de la Vera Cruz en el año de 1519.

El Municipio indígena compartió con el español de profundas raíces romanas la prolongada época colonial; existió en las etapas de la Independencia y de la Reforma; perduró aunque desvirtuado por las negativas actuaciones del Prefecto o jefe político durante el régimen porfiriano, y devino como decisión fundamental del pueblo mexicano en el Municipio Libre en la Constitución de 1917.

Así pues, encontramos que el primer Ayuntamiento fundado en tierras mexicanas fue el de la Villa Rica de la Vera Cruz, que otorgó a Hernán Cortés, en nombre del rey de España, los títulos de capitán general y justicia mayor de la Villa. Este acto lo desligó de la autoridad del gobernador de Cuba Diego de Velázquez, al mismo tiempo que se le concedió para iniciar la conquista al crear los primeros gobernantes de lo que después sería la Nueva España.

Durante la dominación española en México, los ayuntamientos representaron la única muestra del gobierno de los pueblos, aun cuando la participación de los gobernados fue

en verdad reducidísima, pues solo el alcalde ordinario lo era por elección popular, por lo menos teóricamente. Y es que, para entonces, también en España Carlos V y sus sucesores habían acabado con las libertades municipales y con el espíritu democrático de los ayuntamientos.

Tal vez recordando la astucia política de Cortés en el acto inicial de la conquista, el Ayuntamiento de la ciudad de México en 1808, formado por criollos que ambicionaban la emancipación de México, sostuvo la tesis de que, cautivo el rey de España, correspondía al órgano municipal asumir el ejercicio de la soberanía. Pues afirmaron que: es contra los derechos de la nación, a quien ninguno puede darle rey si, no es ella misma, por el consentimiento universal de sus pueblos. El intento fracasó en aquella fecha, pero las inquietudes libertarias no tardarían en iniciar la Guerra de Independencia, que después de once años iba a poner fin al régimen colonial.

Lograda la Independencia, y pese a que el Municipio pudo haber sido el primer elemento y el principio básico de la democracia mexicana, no fue objeto de consideración fundamental y, de hecho, no alcanzó la debida importancia en la vida política del país.

IV.2 BASES CONSTITUCIONALES

El general Díaz, durante su prolongado gobierno, a fin de que desapareciera totalmente la Autonomía Municipal y lograr así una mayor centralización del poder que disfrutaba agrupó a los ayuntamientos en demarcaciones administrativas que se llamaron partido, distrito, jefatura o cantón, y sus dirigentes -los jefes políticos- fueron los agentes del

gobierno del centro, quienes las ordenes de los gobernadores borraron todo indicio de libertad municipal. Se pretendió con tal sistema guardar la paz y el orden, aun cuando para su logro hubieran de utilizarse medios ilegales o crueles.

Estos fueron los motivos por los que el pueblo de México adió a los jefes políticos, pilares de la dictadura, y la razón histórica que explica la consagración por parte del movimiento revolucionario del Municipio Libre, base de la democracia política por cuya implantación se luchaba.

Venustiano Carranza en el plan de Veracruz, que adicionó al de Guadalupe del 12 de diciembre de 1913 (art.2º) ofreció expedir y poner en vigor durante la lucha todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas al establecimiento de la Libertad municipal. Y para cumplir esa promesa, se promulgó la ley del Municipio Libre el 25 de diciembre de 1914, precedente inmediato del artículo 115 de la Constitución en Vigor.

Venustiano Carranza en su mensaje a los constituyentes de Querétaro en 1916, ya concebía la posibilidad de que el Municipio debería de actuar en libertad, así lo demuestra al señalar en dicho documento lo siguiente; "el Municipio independiente que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del gobierno, conquista que no solo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así de la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores..."

Los diputados de Querétaro trataron, por tercera vez, en su última sesión, declarada permanente, los días 29,30 y 31 de enero de 1917, el tema del Municipio Libre.

Los diputados constituyentes de Querétaro en este asunto, como en tantos otros, acertaron a concebir al Municipio Libre como primera escuela de la democracia. Tuvieron conciencia, como sostuvo ante la asamblea el Licenciado Fernando Lizardi, de que el "Municipio es la expresión política de la libertad individual y...la base de nuestras instituciones sociales".

En efecto el régimen municipal constituye la base de nuestra democracia conforma de gobierno y la primera manifestación de las voluntades ciudadanas para la designación de las autoridades con las que tienen contacto inmediato; por eso el texto de este artículo (115 fracción I) ordena "... no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste (el Municipio) y el gobierno del estado.

La Constitución de 1917 constituye el origen contemporáneo de la institución municipal al mismo tiempo que ha alentado el desarrollo de la descentralización federal; en la esfera administrativa a través de organismos a los que se les otorgan funciones específicas, que antes se encontraban diseminadas en diversos campos de la administración pública, y en lo político, al otorgar funciones de gobierno a los municipios.

Las sucesivas reformas constitucionales al artículo 115, que se refiere al Municipio - desde su promulgación en 1917 - buscaron desarrollar la doctrina del Municipio Libre en sus implicaciones políticas y administrativas. La penúltima reforma que fue llevada a cabo en

1983, además de ampliar estas dos materias, abunda especialmente en el terreno económico o de la hacienda municipal. Lo cual pretende darle un verdadero empuje al desarrollo cabal del Municipio mexicano.

IV.3 REFORMAS

Ante la imperiosa necesidad de impulsar el desarrollo del Municipio y en verdad darle vigencia al postulado revolucionario de "Municipio Libre", en presidente MMH lanza la iniciativa de reforma del artículo 115 constitucional para su análisis en el Congreso, lo cual trae como resultado un nuevo artículo Constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983 y 17 de marzo de 1987, dicha reforma trata de fortalecer la institución municipal, quedando el texto en vigor de la siguiente manera:

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

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

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser electos para el periodo. Las personas que por elección indirecta, o por nombramientos 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 periodo inmediato. Todos los funcionarios

antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

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

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

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

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

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las base normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia

general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

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

a) Agua potable y alcantarillado.

b) Alumbrado público.

c) Limpia.

d) Mercados y centrales de abasto.

e) Panteones.

f) rastro.

g) Calles, parques y jardines.

h) Seguridad pública y tránsito, e

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

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

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

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los

Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

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

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

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

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

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

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo

urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

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

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

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

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

De lo anterior podríamos señalar ciertas características de acuerdo al artículo 115

Constitucional:

* EL Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.

* El Municipio está previsto, y su personalidad jurídica le es conferida en la propia Constitución y en las Constituciones locales y también ésta señala las bases de su régimen, además reconoce que es sujeto activo del crédito fiscal municipal en el artículo 31 constitucional.

* Tiene patrimonio.

* El Municipio está administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no hay autoridad intermedia entre éste y el gobernador del Estado. Impera también el principio de no-reelección inmediata.

* Los Municipios administran libremente su hacienda formada por las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados, que en todo caso serán suficientes para atender sus necesidades (artículo 115 frac. II de la Constitución).

De lo anterior podemos inferir como característica de la estructura municipal una independencia económica de derecho por cuanto su hacienda pública. De su cumplimiento depende, en una de sus partes el estudio de este trabajo pero es factible referimos al Municipio como una organización política - administrativa y económica.

Características

IV.3.1 AUTONOMIA MUNICIPAL.

Como característica del Municipio se señala su autonomía, tanto respecto de la Administración Federal, como de la Administración Local; y tiene trascendencia política y jurídica pues se basa en un sistema de elecciones democráticas para designar a los miembros del ayuntamiento; no deben existir órganos intermedios entre el Municipio y la administración central, Federal, ni con el Gobierno del estado (entidad federativa).

Sobre el significado de autonomía municipal, hay tratadistas de una autoridad reconocida que se refieren con sus tesis a que en un país con un régimen federal como es el nuestro; no pueden desarrollarse dos órganos con una autonomía propia como es el caso de las Entidades Federativas y el Municipio, ellos consideran que el Municipio mas que tener una autonomía, son entidades autárquicas territoriales o en su defecto organismos descentralizados por región de la propia estructura estatal.

El maestro Acosta Romero en su libro de derecho administrativo, defiende a la autonomía municipal estableciendo que en nada impide la existencia de dos entidades autónomas previstas dentro de la Constitución en países que tengan un sistema federal como el nuestro, pues la autonomía se refiere exclusivamente al territorio del Municipio y no será tan amplia como la de las Entidades Federativas, pero no por ello dejará de ser autonomía.

La autonomía del Municipio se refiere a la región urbana o rural que comprenda su

superficie territorial, y debe de ser garantizada por ingresos propios que le permitan cumplir las facultades, atribuciones y cometidos que le otorga la Constitución y las leyes locales.

Queremos hacer un paréntesis y tener muy en cuenta el párrafo anterior que se refiere a la importancia de contar con ingresos propios para poder funcionar y ejercer las atribuciones municipales, ya que ésta es precisamente una cuestión fundamental que es analizada en las conclusiones para determinar el alcance de la autonomía del Municipio.

El maestro Acosta Romero sostiene que las reformas de 83 trajeron una mayor seguridad y que el hecho de inscribir a nivel Constitucional los impuestos que se imponen a nivel municipal confirman su autonomía. También coincide en decir que las reformas se quedaron cortas ya que debía ser necesario incluir formas autónomas de recaudación.

En la realidad y la conclusión de este tema es otra, ya que las reformas que se hicieron en materia económica y hacendaria en el 83 trajeron un control directo de la hacienda por parte del estado y por parte de la Federación. Antes cada Municipio imponía sus impuestos, ahora a cada Municipio se le entrega un machote de las contribuciones que se deben aplicar, así como las que son destinadas para el propio Municipio. Estas cantidades se tienen que dividir entre lo que es gasto corriente y obras, quedando los municipios con un presupuesto muy limitado lo que los hace depender del Estado y la legislatura local para conseguir fondos extraordinarios. Pero para esos fondos se requiere la aprobación. Y el acto de aprobar es un medio de control.

IV.3.2 CARÁCTER ADMINISTRATIVO DEL MUNICIPIO.

Las características administrativas del Municipio las señalaremos a partir del texto Constitucional en vigor, ya que la facultad operativa en materia administrativa, así como sus alcances en el ramo son otorgados en sus bases generales por el artículo 115 de nuestra máxima ley.

Así pues, la competencia administrativa del Municipio es fijada por el artículo 115 Constitucional. Sin embargo, para ser más claros, es el mencionado artículo el que fija principalmente las atribuciones del ayuntamiento en materia administrativa. De 1917 a 1982, la Constitución no delimitó la competencia municipal, salvo en pocos artículos como son el 3º, 36, 41, 73, 117 y 130, que establecen atribuciones administrativas no exclusivamente para los municipios, sino en forma concurrente o coincidente con la Federación y los estados.

A partir de la reforma al artículo 115 Constitucional, publicada en el D.O. de 3 de febrero de 1983, se introduce por vez primera el acotamiento de las materias que pertenecen a los municipios, se listan los campos que se consideran de naturaleza municipal y en los cuales no podrá haber leyes estatales ni federales. Antes de esa reforma, prácticamente la competencia de los municipios dependía de la ley que expidiera el Congreso Local del estado. Los textos que producen el cambio son las fracciones II, párrafo segundo, y III, como se puede apreciar en la transcripción siguiente:

Artículo 115 fr.II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán

su patrimonio conforme a la ley.

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

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

a) Agua potable y alcantarillado.

b) Alumbrado público.

c) Limpia.

d) Mercados y centrales de abasto.

e) Panteones.

f) Rastro.

g) Calles, parques y jardines.

h) Seguridad pública y tránsito, e

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

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

Es seguro que muchos de los servicios públicos que se apuntan, ya pertenecían a los municipios por decisión de la ley local; pero ahora no queda al arbitrio de ésta fijarlos, excepto que decida adicionar otros a aquellos que fija el mandato Constitucional Federal. De esta manera, desde nuestra particular opinión, la reforma enriquece la competencia municipal en cuanto a los servicios públicos y predispone a los ayuntamientos a reforzar administrativamente la estructura municipal. Es así como, municipios de importancia relativa ya cuentan con un cierto número de "direcciones administrativas" especializándose en el servicio público que van a prestar. Podemos decir que la reforma trata en este campo, de precisar algo que no estaba contemplado en el artículo original de la Constitución de 1917 en cuanto a los servicios públicos y que creemos se vierte en dos sentidos:

- La responsabilidad que le otorga en la administración directa de ciertos servicios básicos.
- La facultad que le es concedida para celebrar convenios con la Federación y los Estados, con el fin de asumir la prestación de un servicio de competencia previamente federal o estatal.

En ambos casos la reforma pretende la descentralización de los servicios públicos. La facultad de convenir entre dos o más municipios sobre servicios públicos también está prevista. De la misma manera, otra materia que extiende al ámbito municipal es la relativa a la urbanización y así, la nueva fracción V faculta al Municipio a participar desde la

formulación hasta la administración de los planes de desarrollo urbano. Esta disposición es particularmente importante dada, como ya apuntábamos, la necesidad de descentralizar la industria del país hacia la provincia pero de una manera regulada y que mejor que sea a través de una legislación al más alto rango como lo es a través de la Constitución misma.

Artículo 115 fracción V.- Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultadas para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; además participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

IV.3.3. CARACTER POLITICO DEL MUNICIPIO.

Dentro de las reformas del artículo 115 Constitucional también se encuentran las que se refieren al ámbito político en las cuales se introduce una innovación: precisa las reglas fundamentales para la desaparición de los poderes municipales y su nueva integración. El órgano competente para suspender a los ayuntamientos y declarar que han desaparecido

y privar del mandato a alguno de sus miembros o renovarlo en él, es la legislatura local. Los motivos para fundar tales acciones serán determinados por cada ley estatal. El acuerdo de las dos terceras partes de la respectiva legislatura y la garantía de audiencia son otros requisitos constitucionales establecidos para evitar un proceder arbitrario en tan delicado asunto. Así lo previene la fracción I en su párrafo tercero.

"Artículo 115 Fracción I párrafo tercero.- Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

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

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

Otro aspecto político de la reforma es lo relativo al principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos. "Anteriormente se aplicaba sólo a los municipios cuya población fuese de 300 mil habitantes o más". El límite cuantitativo fue

suprimido, por lo que, para la elección de cualquier ayuntamiento deberá introducirse la representación proporcional sea cual fuere el número de habitantes. Quedando asentado lo anterior en la fracción VIII del artículo 115 Constitucional:

"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".

Anteriormente los constituyentes de Querétaro tuvieron la visión de otorgarle un carácter político al Municipio a través del artículo Constitucional correspondiente, es cierto que se ha reformado para darle un impulso al desarrollo del Municipio, sin embargo no podemos quitarle el mérito a aquellos legisladores que tuvieron el criterio para elevar a rango constitucional la institución del Municipio. Dentro del carácter político del Municipio nos encontramos también con regulaciones de aquellos tiempos y que le dan fuerza hoy en día, ya que esos postulados no fueron reformados. De aquellas fracciones podemos señalar la I; la III y la V.

El órgano ejecutivo del Municipio es el ayuntamiento, siempre lo ha sido, de 1917 a la fecha. Las autoridades principales que integran este órgano son el presidente municipal a alcalde, los regidores y los síndicos. No se refirió a estas autoridades la Constitución al entrar en vigor el 1º de mayo de 1917, sino hasta la reforma que sufrió en 1933(D.O. de 29 de abril de 1933).

Las tres autoridades por mandato constitucional de elección popular directa, "y a partir de la reforma constitucional de 1933 se prohibió su reelección para el periodo inmediato". Así

lo prevé en el párrafo segundo de la fracción I del artículo 115 de la Constitución:

“Fracción I párrafo segundo.- Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, las personas que por elección indirecta, o por nombramientos 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 periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio”.

Este cuerpo administrativo dura en funciones tres años. No se previene en la Constitución, se recoge comúnmente en cada una de las constituciones de los Estados. Las autoridades y procedimientos electorales se regulan en la ley electoral que expide el órgano legislativo de los mismos Estados. Es muy precaria la autonomía política de los municipios, resultado principal de su todavía no conquistada autonomía económica.

En la Constitución de cada Estado, se fijan los requisitos que deben reunirse para ser miembro de un ayuntamiento. De ese ordenamiento y de la ley orgánica municipal, nace la determinación de los jueces municipales, cuyas resoluciones están sujetas en su mayoría a la revisión del Tribunal Superior del Estado o, en su caso, por violación a las garantías individuales, a la de los tribunales judiciales federales a través del juicio de amparo.

La mayoría de los autores establecen y concuerdan que el municipio es una organización político - administrativa, por lo que, tanto lo político como lo administrativo tiene una importancia relevante y que inclusive sólo para efectos didácticos podríamos hablar de una separación de la institución municipal. Ahora bien, no podemos dejar de decir que no obstante los beneficios políticos y administrativos que la reforma reporta al municipio, su parte total es relativa al aspecto económico. Porque la libertad y la autonomía municipal carecen de sentido cuando no se cuenta con los medios materiales para su ejercicio y preservación.

5) Análisis breve de algunos de los artículos Constitucionales referentes al Municipio.

1° art. 3° Constitucional (Libertad de educación)

2° art. 5° Constitucional (Libertad de Profesión)

3° art. 27° Constitucional

4°.art 31° Constitucional (obligaciones de los mexicanos)

5° art. 35° Constitucional (prerogativas del ciudadano)

6° art.36° Constitucional (obligaciones de los ciudadanos)

7° art.38° Constitucional (suspensión de prerogativas)

8. arts. 39°, 40° y 41° Constitucionales

9. arts. 32° y 43° Constitucionales (Parques de la Federación)

10. art. 73° Fracciones XXV, XXIX y XXIX;C

11. art. 108° Constitucional (Responsabilidades de los Servidores Públicos)
12. art. 109° Fracciones I, II y III.
13. art. 113° Constitucional (Sanciones sobre responsabilidades administrativas)
14. art. 115° Constitucional (El Municipio)
15. art. 116° Constitucional (Organización del poder público de los estados de la federación)
16. art. 117° Constitucional Fracción VIII.
17. art. 121° Constitucional Fracciones 1 y II.
18. art. 125° Constitucional
19. art. 127° Constitucional
20. art. 128° Constitucional
21. art. 130° Constitucional

1. Artículo 3° Constitucional

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

"La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia..."

El primer párrafo del artículo 3° Constitucional es vital para la comprensión y alcance del

municipio dentro del sistema político nacional. Pues señala como será la educación que imparta el Estado y cuales son los objetivos que se buscan lograr con dicha impartición de la educación.

El punto pivote del texto está en que le reconoce al Estado la impartición de la educación; pero describe dentro del texto que el Estado es: Federación, Estados y Municipios.

Esta sola mención reconoce y justifica la inserción del municipio como parte integrante del Estado. Es más podemos referimos al municipio como la unidad básica de división del Estado:

Si a este hecho tan trascendente para el municipio nos valemos de una técnica jurídica, entendida ésta como: "El conjunto de pasos para llegar a un resultado jurídico". Con la técnica jurídica sabemos que no importa donde se aplique, si seguimos los mismos pasos debemos alcanzar los mismos resultados.

En ese sentido, si aplicamos la técnica jurídica que hemos utilizado para explicar el Estado y a la Federación podemos aplicar esta misma técnica dentro del ámbito de competencia municipal y entonces sacaremos como conclusión que el municipio es un ente dotado de personalidad, que forma parte de la estructura del Estado, que tiene una capacidad política, administrativa y económica y que es la unidad básica de división territorial.

Este artículo va un más allá puesto que considera como una facultad implícita (aunque a nivel constitucional este criterio implícito queda expreso) y el deber del municipio de

impartir una educación y la obligación de reconocer esta garantía como fin instrumental para alcanzar los fines fundamentales del derecho que son Bien Común, Justicia y Seguridad Jurídica.

2. Artículo 5º Constitucional

“A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad solo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

(Continúa diciendo el párrafo 4º)... En cuanto a los servicios públicos, solo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la Ley y con las excepciones que ésta señale”.

El artículo 5º Constitucional consagra la libertad del trabajo siempre que éste sea lícito. Es importante resaltar que en cuanto los servicios públicos es obligatorio, como una

limitación a la libertad de trabajo, o más bien, como una agravante a la prestación del trabajo el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Esta obligación más que limitar la garantía del trabajo obedece a reconocer la obligación y la responsabilidad que lleva la persona que es electa por elecciones populares o que ocupa un cargo concejil.

Lo anterior nos lleva a una conclusión lógica, por un beneficio común es lógico pensar que ni un presidente municipal que ocupa el puesto como resultado de una elección pueda desentenderse con la simple facilidad que le otorga esta garantía y desentenderse de los problemas y de una posible responsabilidad por su actuación dentro del cargo . El presidente electo tiene que cumplir con un programa de actividades y tiene que hacerse responsable de los actos y todo esto como el resultado del compromiso adquirido al ser elegido por elección popular. Este compromiso ha sido el resultado del ejercicio de la soberanía de los ciudadanos del municipio de elegir a una persona para ejecutar los actos y los proyectos y dar seguimiento a los servicios planteados por la municipalidad.

Independientemente de la mención específica que hemos hecho de los artículos 3º y 5º Constitucionales; debemos de señalar que las garantías individuales fueron dadas para proteger al individuo de los actos de autoridad.

Sin profundizar mucho en la materia de las Garantías Individuales y de los actos de autoridad bien vale la pena hacer una breve referencia a los "fines del Derecho y los fines de las Garantías como instrumento para alcanzar los fines fundamentales y consecutivos,

así como, el referimos a problemas concretos y posibles soluciones prácticas”.

IV.4 PROSPECTIVA MUNICIPAL EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Si bien es cierto, que a través de nuestra investigación hemos descubierto que la institución municipal es tan ancestral como el hombre mismo, sin embargo percibimos que en nuestra vida republicana no ha tenido el interés constitucional e institucional para con el fenómeno municipal.

Nos toca ahora adentrarnos a lo que el Plan Nacional se refiere, que da a conocer el Ejecutivo Federal, siendo este documento el que contiene los temas más trascendentes en cuanto al problema que el gobierno en turno intentará resolver.

Ha sido un reclamo permanente por parte de la sociedad el real establecimiento del sistema federal, en donde todas las partes que integran la federación sean actores principales en las decisiones que atañen a la vida democrática y republicana de la Nación. Se vuelve a escuchar de parte de los poderes nacionales replantear un Nuevo Federalismo, en el que como premisa fundamental se reconozca la expresión de la plena autonomía de las comunidades políticas para darle la libertad a los municipios; con las facultades propias que constitucionalmente se le otorgan.

El Plan Nacional de Desarrollo vigente asienta que: “Con el nuevo federalismo, las colectividades estatales y municipales podrán reconocerse mejor en las acciones del

gobierno, participar en sus programas públicos y en la evaluación de sus resultados. Sobre todo el nuevo federalismo hará más directamente visible a los ciudadanos el sentido final del gobierno democrático y popular; aquel que con obras y acciones, de cara a los ciudadanos, atestigua en los hechos su voluntad de contribuir al bienestar común⁶³

En lo concerniente a la redistribución de competencias es menester reiterar, que el poder centralista de la nación, pasé ha ser ejercido para todo el ámbito republicano, toda vez que es ahí donde debe hacerse valer la soberanía de la que gozan los estados, así como, la libertad y autonomía municipales. Este gobierno tiene la firme voluntad porque así lo ha manifestado. Toda vez que fue electo en un marco de libertad y democrático de la sociedad, siendo el propósito de reanimar este nuevo federalismo, habrá de fortalecerse institucionalmente, para hacer de este Plan Nacional el parteaguas que en casi todos los órdenes de la vida nacional se requiere. El Ejecutivo Federal ha través de este documento ha manifestado que: "Debemos proponernos avanzar hacia un nuevo federalismo en el que la mejor integración nacional esté fundada en ayuntamientos fuertes que sean base de gobierno estatales sólidos".⁶⁴

Queda claro que es una prioridad, darle tanto de los actores políticos, la sociedad y la misma Constitución, la proyección que necesita nuestra institución municipal, de cara al nuevo milenio próximo. Es por eso que el Ejecutivo federal ha tenido la convicción cuando

⁶³ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 Poder Ejecutivo Federal, México p 60

⁶⁴ Ibidem p 61

ha declarado lo siguiente: "Municipios con mayor libertad serán fuente de creatividad y de nuevas iniciativas; municipios con mayores responsabilidades públicas serán fuentes de mejores gobiernos".⁶⁵

Queremos ha manera de contribución cabal proponer lo siguiente, la reforma a la Constitución en lo que se refiere al tiempo que dura el encargo de los ayuntamientos, con todas las implicaciones que constitucionalmente conllevaría que pase de ejercerse de tres años a cuatro porque creemos que es el periodo óptimo, para cumplir con los planes que se trazan en el cumplimiento y ejercicio del encargo municipal.

⁶⁵ Ibidem p 62

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Considerado el Municipio como la Célula Básica de la organización y base de la división territorial de la República Mexicana, el municipio es el espacio con personalidad jurídica y gobierno propio en donde las necesidades colectivas y aspiraciones individuales se hacen latentes.

SEGUNDA.- La nota esencial del municipio es su autonomía, razón por la que todos los pueblos permanentemente la busquen, luchen y hasta la conquisten para el logro de sus fines, en nuestra vida republicana esta autonomía va ensanchándose en la medida que la sociedad conjunta se ha visto en la necesidad de ocupar más espacios en las decisiones de gobierno.

TERCERA.- Obligación municipal imprescindible para el beneficio de la colectividad es el de adecuar a la normatividad su aspecto Fiscal y administrativo de una manera ordenada, actualizada y transparente, considerando el principio que los actos de autoridad habrán de fundarse únicamente en la ley.

CUARTA.- Es una prioridad urgente la Capacitación de los Servidores Públicos Municipales para hacer de la administración municipal algo digno de los tiempos que demandan más y mejor calidad en los servicios; esta Capacitación debe cubrir aspectos hacendarios, administrativos, económicos, políticos y sociales.

QUINTA.- La justicia social, debe ser una permanente revisión en el ámbito municipal, toda vez que siendo éste, el primer nivel de gobierno de la estructura administrativa de la nación; siendo complejo el análisis cualitativo de los aspectos que abarcan esta justicia, un parámetro habrá de ser el que exista una proclividad que alcance el desarrollo óptimo de cada región del país.

SEXTA.- La coordinación que tengan varios municipios limítrofes, para la solución real a los problemas de sus respectivas comunidades dará como resultado la activación de la población que hará de aquellos el asentamiento permanente de ésta.

SEPTIMA.- El municipio como un ente vivo, tiende a manifestarse en todas sus expresiones, tales como las sociales, culturales, económicas y políticas, sin embargo, en nuestro sistema de gobierno siguen imperando prácticas decimonónicas, por lo que en el marco de la globalización, representa el punto más vulnerable toda vez que los países del primer mundo, se caracterizan ya por ejercer ese avance en sus correspondientes ámbitos tales como: la democracia y las decisiones políticas.

OCTAVA.- El desarrollo integral y armónico del municipio se habrá de consolidar cuando se ejerza plenamente por parte de la sociedad que es la parte esencial que integra el Estado y por ende del municipio también; con la participación cabal de aquella se empezará a vivir una verdadera vida democrática.

NOVENA.- En lo concerniente a las finanzas públicas, el proceso centralizador que ha imperado a llevado a una desigual distribución de los ingresos federales concentrándose la mayor parte de estos recursos en la Federación y los estados quienes concentran la mayor parte de estos, dando como resultado que se coarte el potencial de los municipios lo que origina la extrema pobreza que se observa a nivel nacional.

DECIMA.- La centralización económica y política ha sido un fenómeno, del que difícilmente se ha podido desligar el Estado mexicano, sin embargo, la voluntad política aunada a una visión global jurídica de quien ejerza el poder de la nación, se habrá de convencer que la centralización corresponde a un sistema o modelo de viejo cuño.

UNDECIMA.- El Plan Nacional de Desarrollo enfatiza el carácter de prioritario de dar mayor libertad al municipio, para obtener de éste mayores responsabilidades. Es posible que con más actividad y participación política se alcance el desarrollo, que ha venido quedando postergado por los gobiernos federal y estatal.

DUODECIMA.- Se le ha considerado al ámbito municipal, como la escuela de la democracia, por el ejercicio libre en la elección de los ayuntamientos, pero, hemos observado que adolecen en su mayoría de una preparación profesional, así como de una formación política y administrativa por lo que diversas opiniones autorizadas, que se han extendido a todo el territorio nacional, es en el sentido de plasmar a rango constitucional, y apoyamos esta petición, de que

el periodo del ejercicio en el encargo del municipio pase de tres a cuatro años, en virtud de que es el tiempo óptimo para llevar a cabo obras de largo plazo además de las razones arriba expuestas, ya que con el actual periodo de gobierno municipal, se quedan obras truncas que los siguientes ayuntamientos no concluyen.

De lo anterior hemos de mencionar que el municipio es la única institución de la cual pende la factura que desde la revolución ha quedado sin resolución.

Ya no es necesario crear otro ente jurídico o político a nivel constitucional contamos ya con el aspecto municipal. Será en su desarrollo integral del municipio mexicano donde se fincará una verdadera vida democrática, social, económica, con justicia; es decir, en donde se vivirá un real y verdadero Estado de derecho.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO
Editorial Porrúa S.A México, 1987
2. DE COULANGES, Fustel. LA CIUDAD ANTIGUA
Editorial Porrúa S:A México, 1983
- 3.- OCHOA CAMPOS, Moisés. LA REFORMA MUNICIPAL
Editorial Porrúa S.A México 1983
- 4.- SERRA ROJAS Andrés. TEORIA DEL ESTADO
Editorial Porrúa S.A México 1996
- 5.- SERRA ROJAS, Andrés. TRAYECTORIA DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO
Ideas e Instituciones Políticas
Editorial Porrúa S:A México 1997
- 6.- TENA RAMIREZ, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO
Editorial Porrúa S.A México 1989
- 7.- TENA RAMIREZ Felipe. LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO (1808-1997)
Editorial Porrúa S.A México 1997
- 8.- SAYEG HELU, Jorge. EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO
Editorial Porrúa S.A México 1989
- 9.- SAYEG HELU, Jorge. LAS REFORMAS Y ADICIONES CONSTITUCIONALES
DURANTE LA GESTION PRESIDENCIAL DE MIGUEL DE LA
MADRID HURTADO (1982-1988)
Editorial Porrúa S.A México 1988
- 10.- UGARTE CORTES, Juan. LA REFORMA MUNICIPAL Y ELEMENTOS PARA
UNA TEORIA CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO
Editorial Porrúa S.A México 1985
- 11.- ROBLES MARTINEZ, Reynaldo. EL MUNICIPIO
Editorial Porrúa S.A México 1993

12.- **RENDON HUERTA BARRERA, Teresita. DERECHO MUNICIPAL**
Editorial Porrúa S.A México 1985

13.- **QUINTANA ROLDAN, Carlos DERECHO MUNICIPAL**
Editorial Porrúa S, A México 1997

14.- **PORRUA PEREZ, Francisco TEORIA DEL ESTADO**
Editorial Porrúa S,A México 1997 29ª. Edición

15.- **DE LA CUEVA, Mario IDEA DEL ESTADO**
Editorial Porrúa, México 1987

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 -Poder Ejecutivo Federal-
Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla

DICCIONARIOS

Diccionario Jurídico Mexicano
Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México
Editorial Porrúa S,A México 1997

Diccionario de Derecho
De Pina Vara, Rafael. Editorial Porrúa México 1987
Diccionario LAROUSSE ILUSTRADO