

450  
2ej



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**“SINTESIS DE LA ESTRUCTURA JURIDICA  
DEL MUNICIPIO EN MEXICO”**



**T E S I S**  
**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE**  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A :**  
**MARGARITO LOPEZ JIMENEZ**

Mexico, D. F.

1987



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está 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.

## CAPITULO PRIMERO

	Págs.
I. PERFIL HISTORICO DEL MUNICIPIO EN MEXICO	
1.1 En el México Prehispánico . . . . .	1
1.2 En la Época de la Colonia . . . . .	4
1.3 En la Época de la Independencia . . . . .	6
1.4 En la Época de la Reforma . . . . .	8
1.5 En la Época del Porfiriato . . . . .	9

## CAPITULO SEGUNDO

II. CONCEPTO DE MUNICIPIO	
2.1 En Grecia . . . . .	11
2.2 En Roma . . . . .	13
2.3 En España . . . . .	15
2.4 En el México Moderno . . . . .	18

## CAPITULO TERCERO

III. IMPORTANCIA DE LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA EN GENERAL . . . . .	21
3.1 La Doctrina Clásica . . . . .	26
3.2 La Doctrina Realista . . . . .	28
3.3 El Municipio Mexicano como Órgano Descentralizado . . . . .	31
3.4 Principales Facultades del Municipio Mexicano . . . . .	34
3.4.1 Facultades Administrativas . . . . .	37
3.4.2 Facultades Hacendarias . . . . .	40
3.4.3 Facultades Políticas . . . . .	44

## CAPITULO CUARTO

	Págs.
IV. REFORMAS Y ADICIONES SUBSTANCIALES PARA LA ESTRUCTU RACION DEL MUNICIPIO MEXICANO . . . . .	46
4.1 Origen y Reformas al Artículo 115 Constitucional . .	48
4.2 Vigencia Constitucional del Artículo 115 . . . . .	68
4.3 Comentarios a las Actuales Reformas y Adiciones del Artículo 115 Constitucional . . . . .	73
4.4 El Pensamiento del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado en cuanto al Municipio Libre . . . . .	78

## CONCLUSIONES

V. Conclusiones . . . . .	83
Sibliografía . . . . .	88
Legislación . . . . .	91
Otras Consultas . . . . .	92

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

### OBJETIVO DE LA INVESTIGACION

El objetivo de la presente investigación relativo al Municipio en México, es destacar la importancia que ha adquirido esta institución jurídica, desde su origen constitucional en 1917, hasta las actuales reformas al artículo 115 constitucional.

La estructura de esta organización política administrativa se forme de varios aspectos que requiere ser tratados detalladamente, su organización ha ido avanzando lentamente y consideramos que en caso de que interpretemos y apliquemos adecuadamente las actuales reformas al artículo 115 constitucional, podremos decir que se ha dado un gran paso a la democracia en nuestro país.

Como se verá, la democracia en nuestro país tiene su base constitucional en el Municipio y por ello, es necesario avocarse a la problemática que presenta esta organización de vecinos que constituyen la institución en estudio, en virtud, la convivencia política también tiene su punto de partida en el municipio.

De la solidez de nuestras bases jurídicas depende la -- fortaleza del Estado Mexicano y el órgano de autoridad que más intere-- se a la colectividad es el Municipio, por lo que debe ser preocupa-- ción actuante y permanente en el pensamiento del Presidente Constitu-- cional en función.

Con esta investigación se aspira a obtener el título de - Licenciado en Derecho.

C A P I T U L O

I

PERFIL HISTORICO DEL MUNICIPIO EN MEXICO

1.1 Iniciaremos dando una síntesis histórica del municipio en nuestro país en la época Prehispánica, con una breve introducción.

Entre los Aztecas, los Mayas y entre las diversas unidades étnicas que vivían en el territorio que hoy es la República Mexicana, existían grupos organizados que recibieron por parte de los Nahuas el nombre de Calpulli.

El calpulli era el sitio que estaba ocupado por un grupo de familias emparentadas por lazos consanguíneos y cuyo antepasado divino era el mismo, por lo que cada calpulli tenía un dios particular, un nombre, una insignia y un gobierno particular. Dicho gobierno se ejercía por un consejo en el que recaía la autoridad suprema, integrada por los más ancianos del calpulli. Los funcionarios de esta organización eran vitalicios, aunque no heredaban la función a sus descendientes, eran electos de entre los indios cabezas, entre los jefes ancianos del linaje.

Por lo anterior podemos decir que el calpulli equivale al municipio entre nuestros pueblos indígenas.

Al respecto Ochoa Campos afirma que la comunidad indígena a la llegada de los españoles, constituían municipios naturales desarrollados de carácter agrario.

En la ciudad, el municipio político hacía su aparición,

junto con la incipiente división de la sociedad de clases y - dentro del área de interinfluencia de una organización estatal. Aparecía como poder autónomo integrado de un poder soberano y a la vez reconocido por éste, como efecto de la sociabilidad, - aparecía institucionalizado -en su régimen, en su policía, en - sus mercados, en sus templos, en sus escuelas y en sus tribunales - las relaciones sociales. (1)

(1) Ochoz Campos, Moisés, LA REFORMA MUNICIPAL. MEXICO.U.N.A.M. 1955. P.P. 57 y 58.

### 1.2 SINTESIS EN LA EPOCA DE LA COLOMIA.

El primer acto político legal realizado por Hernán Cortés en el continente americano lo constituyó la fundación del Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz, en el año de 1519, una vez instalado el Ayuntamiento, éste llamó a Cortés y después de examinar los poderes que le había conferido Valdequiza, (Gobernador de Cuba) le dió en -- representación del Rey de España la nueva designación de Capital del Ejército y Justicia Mayor, lo cual lo convirtió en explorador de -- nuevas tierras legítimamente facultado y en conquistador debidamente armado.

Fué de este modo como quedó instalada la primera población Europea en la Nueva España y América Continental; la carta del regimiento de la Villa Rica de la Vera Cruz es del 10 de julio de -- 1519.

Es importante hacer notar que el primer Ayuntamiento -- Metropolitano se instaló en el edificio que ocupaba el cuartel general de Cortés en Coyoacan, donde sesionó de agosto de 1521 a marzo de - 1524.

Las primeras leyes que regularon la vida política, administrativa y legislativa de los Municipios de la Nueva España son las ordenanzas dictadas por Hernán Cortés.

"Desde el punto de vista de la organización municipal y - de la vida política administrativa de la Nueva Nación, los documentos más antiguos son las ordenanzas de Cortés de 1524 a 1525. (2)

(2) Esquivel Obregón Toribio. APUNTES PARA LA HISTORIA DEL DERECHO EN MEXICO. I, II MEXICO. Editorial Polio. 1938. p. 277.

Carlos V expidió ordenanzas municipales en 1523 y 1525, pero la fuente para el estudio de la primera etapa del municipio, respecto a la fundación de poblaciones, la constituyen las ordenanzas de Felipe II dadas el 13 de junio de 1573 con el nombre de ordenanzas sobre descubrimientos, población y pacificación de los indios, gran parte de cuyas disposiciones pasaron luego a la recopilación de leyes de indias, ordenamiento que fué base jurídica a lo que se ha llamado época colonial.

Había municipios indígenas y españoles, en estos últimos los indios ocupaban un sitio extramuros, las autoridades no daban solares en pueblos indios a españoles.

Una de las importantes funciones de los municipios era la facultad que tenían para dictar sus propias ordenanzas, que constituyó el último reducto de la soberanía popular ejercida a través de sus órganos inmediatos que eran los cabildos ó ayuntamientos, y que a pesar de estar sujetos a dicho cuerpo legislativo, al cuadro general de la legislación castellana, siempre atendía a la modalidad de cada localidad.

Del siglo XVI al XVII, el régimen municipal de la colonia se caracteriza por haber preponderancia de los peninsulares en el control de ayuntamientos, considerado que la colonización introdujo una concepción urbana de tipo centralizador, Ochoa Campos nos resume la vida colonial durante los dos siglos antes citados:

1. Preponderancia de los españoles en el control de los Ayuntamientos debido a la venta de cargos concejiles, y a que no se les daba oportunidad de ocupar cargos de mayor importancia.

2. Hay un declive del poder municipal, una vez que llegaron a América con retraso de años, los efectos de la derrota comunera en Villalobos en el año de 1521.
3. Hay coexistencia de municipios Españoles e Indígenas.
4. Es la etapa de mayor colonización, ya que con las ordenanzas de población, no había ninguna en la vitalidad generativa del Municipio.
5. Existe organización política del municipio, aunque resistió medidas centralizadoras que disminuyeron su democracia, como fué la venta de cargos concejiles y la facultad que usó el Virrey para nombrar regidores honorarios, entre los peninsulares llegados a la colonia. (3)

Ya a finales del siglo XVII a principio del XVIII, surge el municipio Castizo (Influenciado por los criollos en el control del Ayuntamiento), que comienza a regirse influenciado en gran medida por las prácticas y costumbres nacidas en la Nueva España, lo que dió por resultado de que el derecho Indiano, que era de carácter supletorio, ganó varias apelaciones en las cortes Españolas.

(3) Ochoa Campos, Moisés. Opus Cit. P.P. 153 a 155.

### 1.3 Síntesis en la Época de la Independencia.

Se ha sostenido por varios estudiosos que los cabildos ó Ayuntamientos fueron precursores del movimiento Independentista en nuestro país, ya que este cuerpo colegiado cuál levanto la primera vez para expresar la doctrina de la soberanía popular, a través de sus organos inmediatos.

Como ya anteriormente habíamos dicho, en las últimas deca das del Virreinato, el control de los Ayuntamientos por los criollos ejerció un fuerte poder en la política municipal, éstos se valieron de sus cargos en los Ayuntamientos para disminuir el monopolio que ejercían los Españoles en los altos puestos Civiles y Eclesiásticos.

El Ayuntamiento en general manifestó dos principios que decidieron la lucha por la separación de España y esos dos puntos fueron los que tuvieron trascendencia para la evolución del pensamiento político de esta época; el de la soberanía popular, para pedir que los asuntos difíciles se consultasen con los subditos y naturales a través de juntas en que participaran los Ayuntamientos y el de la Soberanía Nacional, asumida por el impedimento del Rey y representada por las autoridades reunidas con los municipios.

En el ámbito del constitucionalismo mexicano del siglo - XIX el Municipio fué objeto de debate entre liberales y conservadores. El decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana ó Constitución de Apatzingan de 1814 no menciona a los Ayuntamientos, - tampoco lo hacen el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba.

La constitución federal de 1824 no reguló el municipio; ésta fué sancionada por el congreso general constituyente el 4 de octubre de 1824.

La constitución centralista del 29 de diciembre de 1836 reguló al municipio, consagrando constitucionales a los ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos. Esta constitución reglamenta la división del territorio de la república y gobierno interior de sus pueblos, para lo cual un tipo de municipalidad. Hay una regulación similar en las bases orgánicas de 1843.

El acta de reforma de 1847 que señala el regreso al sistema federal, no se refirió al municipio.

La constitución federal de 1857 no reguló sistemáticamente al municipio por estimar que con ella se violaba la soberanía de los estados, pero lo importante es de que si contuvo breve referencia -- sobre esta institución principalmente en su artículo 109 y esto bastó para que los estados por medio de sus legislaturas en sus regimenes -- interiores sobre el municipio.

Es conveniente decir que toda esta época fué una especie de "acomodamiento" en las leyes que iban a regir nuestro país en su vida independiente y obviamente las referentes al tema que nos ocupa.

Nos adherimos al pensamiento de Ochoa Campos al sostener -- que hasta mediados del siglo XIX, dos tendencias se disputaron el -- control de la política local: La conservadora de carácter centralista, que trataba de dar jerarquía al sistema de autoridad y suprimir la -- naturaleza electiva de los ayuntamientos y la liberal de carácter federalista, que deseaba ayuntamientos de elección popular, en un régimen descentralizado.

#### 1.4 En la Época de la Reforma.

Hablar del municipio en esta época, en que se separa la Iglesia del Estado, es hablar de la figura de Juárez.

José Juárez García, nació en San Pablo Guilatán, en el Estado de Oaxaca, el 21 de marzo de 1800, hijo de padres indígenas, - cuartos antes de que cumpliera los cuatro años de edad. Unos parientes cuidaron de él hasta que, a la edad de 12 años, pasó a vivir con su hermana en la Ciudad de Oaxaca; ahí tuvo la gran fortuna de atraer la atención de un anciano Sacerdote, quien le enseñó a leer y los principios elementales de la gramática española. Inició la carrera de Leyes, pero aún antes de obtener su título en 1834, empezó a participar en la política.

En 1831 resultó electo miembro del Ayuntamiento de - - Oaxaca. (4)

Con ello vino el deseo de que los municipios tuvieran mayor libertad en su manejo administrativo, además de establecer la prensa libre y el registro civil, que hace que el municipio tenga mayor actividad, respecto a su vida administrativa.

Naturalmente que en esta época de la reforma se contaban relativamente con pocos puestos públicos, se demandaban garantías para asegurar las elecciones libres y alejar a los militares de las urnas electorales el día de elección, pues en diciembre de 1870, el obtener control sobre cualquier ayuntamiento era de vital importancia.

(4) Walter, v. Scholer. Política Mexicana Durante el Régimen de Juárez 1858-1872. México. cfe. Fondo de Cultura Económica - 1976. P. 50.

### 1.5 Síntesis en la Epoca del Porfiriato.

En este caso, como es de su conocimiento general, Porfirio Díaz impuso su voluntad, aunque había Diputados Federales electos, no aceptaba la voluntad popular, razón por la cual desapareció a la figura del municipio, creando soluciones endebles como las "Juntas Auxiliares de Personal Reducido y muy Selecto" creó divisiones más grandes llamadas Partidos, Distritos o Prefecturas a cuya cabeza estaba un jefe político que dependía del gobernador y del gobierno central a quién se le encomendó la preservación de la tranquilidad y paz interior de la población, sin importar los medios para poder lograrlo; éstos fueron crueles y el odio que despertaron estos funcionarios fue uno de los motivos por lo que propició el auge de la autonomía municipal por el movimiento político social de 1910, quien lo mantuvo como uno de sus principales postulados.

Por su parte las juntas auxiliares que antes se citan, demostraron al final su incapacidad, no del sistema municipal, sino del régimen político de esta época, que no podía creer como el pueblo, a través de su órgano legítimo era capaz de bastarse a sí mismo para la solución de su problema.

La revolución mexicana de 1910 mantuvo el ideal del municipio libre, los planes de San Luis y de Guadalupe lo exaltaron como base de nuestra organización política. Don Venustiano Carranza en su discurso inaugural del Congreso Constituyente exaltó las ventajas de esta Institución, estimando que su desa-

rrollo sería una gran contribución a la vida política nacional, todo lo cual veremos con más precisión en el capítulo - VI siguiente.

(5) MADERO I. Francisco. Plan de San Luis. 1910.

CAPITULO

II

CONCEPTO DE MUNICIPIO

## 2.1 EN GRECIA.

La ciudad griega llegó a formar un verdadero estado -- municipal o como varios tratadistas lo llaman, una ciudad estado, ya que llegó un momento en que el interés público vino a substituir la normalidad religiosa. Los raíces del régimen municipal se localizan en las instituciones locales de la antigua Grecia, que fué quien -- aportó a la historia la polis, donde aparece el ciudadano con una -- serie de derechos y obligaciones.

Según Max Weber citado por Noya Palencia:

En Atenas, la polis tenía como base la organización de -- clanos, o sea, la yuxtaposición de las formas de asociación tradi- -- cionales, de un mercado de origen agrario. La antigua polis, se -- convirtió en la mente de sus ciudadanos en un Ayuntamiento de tipo -- Instituto. Solón dividió a la sociedad en gens, fraternos y tribus, y Clístenes terminó estas reformas repartiendo al pueblo en nuevas -- tribus divididas en gomas, que son el origen del primitivo Municipio Urbano. Por todo ésto, se ha llamado a la ciudad griega un estado -- municipal o una ciudad estado. (6)

Nos aventuramos a pensar que en la actualidad la instity -- ción que conserva las principales características de la polis es el Municipio.

(6) Noya Palencia, Mario .TEMAS CONSTITUCIONALES. MEXICO.U.N.A.M. 1983. p. 45.

Desde la época del estado municipal en Grecia, se fijó - el concepto de autonomía local. El derecho de ciudad dió origen a - la igualdad civil y política desintegrando a la gens y creando un - nuevo régimen familiar parecido al que tenemos en nuestros días; -- nació el sufragio como expresión original de la soberanía popular, - desde esta época se cimentó la organización fiscal en materia de -- ingresos.

## 2.2 EN ROMA

Para poder dar un concepto sobre lo que en roma consideraba municipio, es necesario dar un panorama histórico como lo sostiene - Justo Ciervo que es citado por Gchoa Campos, para explicar la organización municipal en roma indica que: "En esta obra roma no tiene -- rival en la historia. Italia sirvió de ensayo y luego fué el tipo de la obra: tres medios empleó el Senado para organizarla: lo. prescindien -- do del rigor del derecho de conquista estableció diversas categorías - en las poblaciones y principalmente dos clases de municipios: los de -- pleno derecho que gozaban de absoluta autonomía, que se consideraba en lo político y lo civil como una prolongación de Roma y que por regla - general estaban en las comarcas cercanas a la capital y las de derecho latino que tenían la autonomía administrativa y la plenitud de los - derechos civiles romanos más no los políticos. Los municipios de -- pleno derecho mandaban sus contingentes a las legiones y pagaban el - mismo impuesto que los romanos; todos los demás comprendidos bajo el nombre de ecceii, pagaban impuestos especiales y mandaban contingentes de diversa importancia". (7)

Julio Cesar reglamentó las libertades municipales de las - ciudades restándoles la autonomía que en un principio tuvieron por - medio de la "Lex Julia Municipalis" emitida en el año 45 A.C. esta -

(7) Gchoa Campos, Veisés. Opus Cit. p. 20

ley se creó con el fin de uniformar las bases con las que habían de administrarse y estructurarse políticamente las ciudades que consideraban los municipios.

El sistema municipal romano y la autonomía que tuvieron las ciudades, desarrolló el espíritu de independencia, lo que motivó que pudieran defender durante varios siglos del poder romano, éstos tuvieron que dar a los municipios hispanos muchos privilegios.

Consideramos que a medida que Roma extendió sus conquistas, las ciudades fueron perdiendo la independencia de que gozaban.

El tribuno de Roma, Marco Tulio Cicerón, conceptuaban al municipio como una ciudad que gobernaba por sus leyes y costumbres, que gozaban del fuero de la vecindad romana. Tomando el anterior concepto de la Enciclopedia Universal Ilustrada, textualmente establece "Entre los Romanos, ciudad principal y libre que se gobernaban por sus propias leyes y cuyos vecinos podían obtener los privilegios y gozar los derechos de la ciudad de Roma". (8)

Sintetizando substancialmente lo antes dicho, tenemos por última lo que señala el Diccionario Pequeño Larousse: municipio -- "Ciudad sometida a Roma y que gozaba de los derechos de ciudad romana aunque gobernándose por sus propias leyes. (9)

- (8) Enciclopedia Universal Ilustrada EUROPEA-AMERICANA. T. XXXVII. Madrid. Espasa Calpe, S. A. 1976 p. 325.
- (9) Enciclopedia Pelayo y Gross. Ramón Pequeño Larousse. Barcelona. Editorial Noguer. 1975. p. 301.

### 2.3 EN ESPAÑA

Primeramente se debe aclarar que hay dos épocas claves en la historia de Roma, una es la dominación Romana y la otra fué la invasión visigótica.

En la primera época la institución que nos ocupa fué del tipo Romano, ya que este régimen se aplicó a la península ibérica. Según escrito citado por Moya Palencia, el sistema municipal y la autonomía de las ciudades desarrolló el espíritu de Independencia en la península, lo que fué causa de que se pudiera defender durante tres siglos del poder Romano, éstas se vieron obligadas por las circunstancias a conceder a los municipios hispanos los máximos privilegios, ahí nacieron los fueros de las ciudades Españolas. (10).

En la segunda época correspondiente a la invasión visigótica, se entorpecio la evolución del municipio, el cual sufrió un proceso centralista de tipo Germánico. Estas aportaron la institución de los "Conventus Publicus Vicinorum" o asambleas de los vecinos del lugar, lo cual es un antecedente de los consejos abiertos.

Unificada España bajo el dominio visigodo, ésta fué invadida por los Moros durante casi ocho siglos, pero no dejaron huella de tipo jurídico para la institución en estudio.

Durante la dominación Romana nacieron los fueros de las ciudades Españolas gracias a los cuales el pueblo subsistió frente a la invasión visigótica. También la ocupación de España por los musulmanes introdujo en la península la figura de los alcaldes.

(10) Moya Palencia, Mario. OPUS CIT. P. 37

A las legislaciones locales se les llamó fueros y en castilla en el siglo XII el Rey Alfonso impulsó a los municipios para - crear poder nacional frente a la autoridad de la nobleza. Enrique III, en el siglo XIV, nombró corregidores que sustituyeron a los alcaldes en las grandes ciudades, pero en otras provincias como la de Aragón, floreció la institución de Justicia Mayor, amparador de fueros y - derechos ciudadanos. En el siglo XVI se suscita la última rebelión de los municipios Españoles, y esta fué protagonizada por el Ayuntamiento de toledo, en contra de la corona que estaba en contubernio - con la nobleza y se conoce como la guerra de los comuneros ó de las comunidades, éstas fueron derrotadas por los ejércitos de Carlos V en abril de 1521. Este hecho representa el fin de la época autonomía - municipal y el avance de la monarquía absolutista.

La ley española del dos de octubre de 1877, nos puede dar un concepto legal de municipio ya que en su artículo primero establece: que es municipio la asociación legal de todas las personas que residen en un término municipal y que en representación legal corresponde al ayuntamiento: y el artículo segundo preceptúa, que es término municipal el territorio a que se extiende la acción administrativa de un - ayuntamiento. (11)

(11) Enciclopedia Universal Ilustrada EUROPEA-AMERICANA. OPUS CIT. P. 346.

Nos avocamos a transcribir el siguiente concepto considerando el más adecuado para la sociedad Española: "Es el municipio una sociedad necesaria, orgánica y total establecida en determinado territorio, y que tiende, con personalidad jurídica definida a la realización de aquellos fines públicos que trascendiendo de la esfera de la familia nos llegan, sin embargo, en la que se desenvuelven otras entidades de carácter político". (12)

(12) Enciclopedia Universal Ilustrada EUROPEA-AMERICANA. OPUS CIT.  
P. 331.

#### 2.4 EN EL MEXICO MODERNO.

Antes de entrar al estudio del concepto de municipio que hay en México y reservándonos una breve introducción en la época prehispánica daremos en el siguiente capítulo de este trabajo, es necesario señalar que el municipio es una comunidad humana de vida y es de las más antiguas de la humanidad, es una organización en donde nacen y se conservan las estructuras democráticas, considerando que en las comunidades pequeñas la comunicación entre sus miembros es más fácil de lograr, por lo que constituye la institución jurídica que es el cimiento de la democracia entendiéndola en su valor más puro, así como su último reducto.

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

(13)

(13) Ochoa Campos, Moisés. OPUS CIT. P. 33

Para el autor en cita el municipio desde el punto de vista sociológico es la asociación natural de vecindad o la comunidad de tipo local, y desde el punto de vista político es la comunidad domiciliaria que ha institucionalizado su régimen local, primero con autosuficiencia económica y después en su calidad de miembros del Estado.

Al decir del eminente constitucionalista Doctor Ignacio - Burgos, el municipio es una especie de circunscripción territorial de carácter político y administrativo ubicado dentro de un Estado y que entraña una forma de descentralización de los servicios públicos, ó sea, lo que los tratadistas de derecho administrativo llaman "Descentralización por región", como son entre otros, Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas. (14)

Para Gabino Fraga, la organización municipal es la forma en que la legislación mexicana ha adoptado la descentralización por región, señala textualmente: "El municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentre al lado de los poderes expresamente establecidos por la constitución; el municipio es una forma en que el estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada". (15)

(14) Burgos, Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. MEXICO, Editorial Porrúa S. A. 1976, P. 826

(15) Fraga, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. MEXICO Editorial Porrúa, S. A. 1979. P. 206

Por nuestra parte consideramos que actualmente el municipio se presenta como una forma de descentralización para la organización en la vida en común, para la realización de los servicios públicos de la comunidad. Esta descentralización se presenta en forma administrativa, pero conservando aspectos políticos dependiendo de la constitución federal, las constituciones locales y de leyes orgánicas relativas. Por lo anterior concluimos que el municipio - esta constituido por un grupo de personas ubicadas en un determinado territorio, organizadas administrativa, jurídica y políticamente con el fin de satisfacer sus necesidades, nacidas por la relación de -- vecindad.

CAPITULO

III

IMPORTANCIA DE LA DESCENTRALIZACION  
ADMINISTRATIVA EN GENERAL

### 3. IMPORTANCIA DE LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA EN GENERAL

El Estado, quien cada vez tiene ingerencia en más actividades que caen fuera de su función primordial, he creado una serie de organismos que desarrollan por su cuenta, diversas funciones, y aunque dependen directamente del Estado, adquieren autonomía, personalidad y patrimonio propio.

Para el autor Rogelio Martínez V., dos son las razones por las que se crean organismos descentralizados:

1. Al adoptar el Estado una política intervencionista, realiza actividades que no corresponden a sus fines propios, por lo que dichas actividades las realiza con la creación de organismos descentralizados, ya que no puede incorporar a su régimen centralizado - esa actividad.

2. Aun cuando varias de las actividades realizadas por los organismos descentralizados si corresponden a los fines propios - del Estado, debido a la pésima legislación administrativa y a la lentitud burocrática de las dependencias oficiales, se prefiere la creación de institución de este tipo con el propósito de que la satisfacción de las necesidades colectivas no sufran entorpecimiento.

En la descentralización, el organismo público se separa de la unidad administrativa con apoyo en una ley, por la cual se responsabiliza de sus actos y se le da personalidad y patrimonio propio. La relación que guarda el Ejecutivo Federal y el organismo descentralizado se relaciona solo con su vigilancia y orientación política, técnica y administrativa. (21)

(21) Martínez Vera, Rogelio. Naciones de Derecho Administrativo. México, Editorial Banca y Comercio, S. A., 1977, pp.186 y 187.

La descentralización administrativa es diferente a la descentralización política que opera en el régimen federal, ya que la primera se realiza en el ámbito del poder ejecutivo y la segunda -- encierra un régimen especial de los poderes estatales frente a los federales.

La descentralización administrativa es el contrapeso de la Centralización que tiende a reparar al país los órganos de la administración pública autónomos, donde el nombramiento de los agentes -- proviene de un cuerpo electoral de la porción geográfica, quienes -- participan dentro del poder ejecutivo. (22)

La descentralización administrativa emerge por la necesidad de dar satisfacción a la idea de la democracia y para hacer más eficaces las gestiones de intereses locales. El Estado constituye -- autoridades administrativas cuyos dirigentes los eligen los mismos -- individuos cuyos intereses se van a ver comprometidos con la dirección de dichos dirigentes.

Como ya ha quedado asentado con anterioridad, en ocasiones la naturaleza técnica de los actos que tiene que realizar la administración central, la obliga a encomendarlos a elementos con preparación adecuada para atenderlos.

Hay ocasiones en que la administración del gobierno -- central, se descarga de algunas de sus actividades, encomendando facultades de consulta, de decisión o de ejercicio a organismos --

(22) Moya Palencia, Mario. Temas Constitucionales. México, U.N.A.M. 1983, p. 47.

constituidos por particulares que no forman parte de la misma administración pública.

Resumiendo los tres anteriores propósitos, según el maestro Gabino Fraga, la descentralización ha adoptado tres modalidades que son las siguientes: por región, por servicio y por colaboración. (23)

La descentralización quita al poder público funciones que pueden manejarse con procedimientos técnicos eficaces y sin los inconvenientes de la burocracia que existe en Secretarías y Departamentos de Estado.

Desde el punto de vista del eminente jurista Andrés Serra Rojas, la descentralización administrativa fracciona el poder del Estado y debilita la acción del Poder Ejecutivo con instituciones que salen de su esfera. El presupuesto de estos organismos rompe la unidad con el presupuesto general de la Nación, el cual es difícil de controlar ya que escapa de la acción revisora del poder legislativo, realizándose en forma inadecuada por los órganos financieros del -- Gobierno Federal.

Considerando que los organismos descentralizados son personas jurídicas colectivas, y que se crean por un acto legislativo, dichos entes jurídicos tienen: régimen jurídico propio; personalidad jurídica propia; denominación; órganos de dirección, administración y

(23) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. México, Editorial Porrúa, S. A., 1979, p. 202.

representación; estructura administrativa interna; patrimonio propio; un objetivo; una finalidad; un régimen fiscal; domicilio donde residen los órganos de decisión y dirección.

Algunas de las ventajas de la descentralización son las siguientes:

El poder centralizado se descarga de actividades que - responden a un ideal técnico y científico, las cuales requieren de una verdadera atención, que dentro de la esfera del poder administrativo federal no se les puede dar, ya que vienen jalando sistemas anacrónicos en su actividad cotidiana.

Al dotarse a los organismos descentralizados de un presupuesto propio, revisado y vigilado por la Federación, se permite una inversión adecuada de su economía en beneficio del grupo social.

Como es del conocimiento público, el burocratismo creado en el poder central hace ineficiente la función primordial de la administración pública, y toda vez que la misma no está preparada técnica, científica, ni culturalmente, la misma retarda el desarrollo del país, lo cual hace imprescindible la creación de organismos descentralizados.

Estos organismos tienen un trato más cercano a la colectividad, por lo que pueden satisfacer mejor sus necesidades, creando - un clima de confianza con el público.

La legislación que impera en estos organismos, cae al - derecho administrativo, el cual tiene sus propios principios y sale -

del ámbito de la doctrina civilista, la cual maneja intereses particulares y es impropia para instituciones en las que se interesa la colectividad.

Con este tipo de entes, el Estado aprovecha la experiencia de los particulares, sin mucha intervención, ya que a pesar de su autonomía e independencia, el poder administrativo central ejerce un control sobre estos organismos con el fin de que no se aparten de la línea política planteada en términos generales por el Gobierno Nacional.

Las desventajas de la descentralización se encuentran preponderantemente en sus problemas económicos, y algunas de ellas son las siguientes:

Estos organismos debilitan la acción del Estado, ya que se rigen por sus propias leyes y solen de su organización, esto es a pesar de que el Poder Ejecutivo ejerce vigilancia sobre ellos.

Hace turbio el manejo del presupuesto del Estado, ya que estos organismos cuentan con patrimonio propio y su aspecto económico queda fuera del presupuesto general de egresos, quedando también su régimen financiero fuera de la facultad revisora de la Cámara de Diputados.

### 3.1 LA DOCTRINA CLASICA

En este apartado analizaremos los caracteres del régimen municipal en la escuela clásica.

Algunos autores han sostenido que los derechos de los grupos sociales locales, son derechos propios, atribuidos a una personalidad jurídica constituida por acto colectivo.

Otros doctrinarios piensan que el Estado, para allegarse la colaboración de particulares en servicios públicos, puede obligar a prestar esos servicios, o bien, establecer el derecho de intervenir en las funciones estatales; por consiguiente, que esos derechos y obligaciones pueden atribuirse a individuos o a grupos, y que entre esos grupos existe uno de orden social y con organización muy parecido a la de una asociación de derecho civil.

Siguiendo la idea de Gabino Fraga, afirmamos que, la asociación de vecinos que constituye un municipio, podría concebirse dentro de los lineamientos del derecho civil, pues los motivos de su formación son los de administrar los intereses de la localidad, conservar su orden y admisión o exclusión de ciertos miembros de la asociación; y en virtud de que para la realización de esos fines no bastan las atribuciones que el derecho civil reconoce, el estado otorga a la colectividad prerrogativas de orden público, de tal suerte que es al derecho público al que le corresponde dar su estructuración al municipio, ya que sólo con el otorgamiento de esas prerrogativas de autoidad hace posible que él maneje sus propios intereses.

La concepción antes señalada que se tiene sobre el Municipio hace que la teoría clásica señale como razgos fundamentales de la - descentralización por región (organización municipal) los siguientes puntos: existencia de una personalidad jurídica; la concesión por - parte del Estado de derechos públicos en favor de esa persona moral; la creación de un patrimonio cuyo titular es la misma personalidad, y la existencia de órganos de representación de dicha persona moral. (16)

La clasificación clásica o tradicional separa la descentralización administrativa en: por servicio, por región y por colaboración.

La descentralización administrativa por servicio, se tipifica en el organismo descentralizado que presta servicios públicos.

La descentralización administrativa por región, se encuadra en el Municipio, y significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos y una realización más adecuada de las atribuciones que corresponden al Estado.

La descentralización administrativa por colaboración, se encuentra tipificada en las organizaciones de los particulares que - cooperan con su trabajo con el Gobierno Federal.

El Doctor Miguel Acosta Romero hace una severa crítica a esta clasificación, y enfatiza diciendo que el que un organismo preste servicio público, no es característica definitiva para considerarlo -

(16) Fraga, Gabino, Opus cit., p. 206

descentralizado y pone como ejemplo el Departamento del Distrito - Federal del cual señala que presta servicios públicos y sin embargo no tiene tal naturaleza.

El Municipio es una estructura política-administrativa, y técnicamente no tiene nexos con la organización centralizada federal o local, desde el punto de vista jerárquico: además el Municipio - puede tener internamente en su organización las formas centralizada, desconcentrada o descentralizada, motivo por el cual sostiene el - mencionado autor, que no tiene el carácter de organismo descentralizdo por región, pero aclara que éste, desde el punto de vista administrativo.

En lo referente a la descentralización por colaboración, este doctrinario hace la distinción entre la organización del Estado y la de los particulares, y aunque éstos últimos, en ocasiones realizan funciones de interés público, sostiene que es discutible y - dudoso que se les pueda considerar como una forma de organización - descentralizada de la Administración Pública. (17)

(17) Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo México, Editorial Porrúa, S. A. 1979, P. 182.

### 3.2 LA DOCTRINA REALISTA

Esta doctrina no admite el concepto de personalidad ni la existencia de la soberanía como un derecho subjetivo que pueda transmitirse, y señala como rasgos característicos de la descentralización por región los siguientes:

- a. La existencia de una relación de los funcionarios de la organización descentralizada con la región en particular;
- b. El nombramiento de los funcionarios de dicha organización mediante el procedimiento de elección popular, y
- c. La existencia de un patrimonio autónomo que garantiza la libertad de movilización del organismo descentralizado frente a la administración central que emana del Gobierno Federal.

Los teóricos de esta doctrina, han tratado de precisar aun más el carácter esencial del régimen de descentralización por región, y se ha llegado a considerar que en realidad en ésta, más que el origen de los poderes que ejerce, le es peculiar el modo de ejercicio de los propios poderes. Manifiesta que hay analogías entre la descentralización y la representación, y que, a semejanza de la representación política que no implica transmisión jurídica de poderes en la forma que ocurre tratándose de la relación del mandato sino que dichos poderes los tiene el representante por disposición de la ley, así tratándose de la descentralización, el origen de los poderes solamente debe buscarse en las disposiciones de la ley que los confiere.

Para concretar lo antes indicado, es necesario transcribir lo que al respecto nos dice Gabino Fraga:

"Pero si la representación política implica un control de los electores sobre sus representantes, también en la descentralización la circunstancia de que los representantes del organismo descentralizado sean designados por medio de elección implica, como natural consecuencia que la opinión pública obra sobre el ejercicio del poder discrecional - de los representantes.

De tal manera que, mientras que en la organización centralizada los funcionarios o empleados en el ejercicio del poder discrecional que la ley puede otorgar, están sujetos a la acción de la autoridad superior, los funcionarios descentralizados se encuentran en el ejercicio de sus poderes discrecionales sometidos a la opinión pública de la colectividad que los ha elegido". (18)

Por lo que podemos decir que en términos jurídico es la actividad legislativa dirigida a desprender del Estado Centralizado determinadas funciones para entregarlas a órganos autónomos, no obstante la precisión con la que se ubica a la descentralización se tiene que agregar que ésta puede ser política, cuando se refiere a la estructura del Estado en cuanto a la organización de poderes o en la distribución de facultades, y también administrativa cuando se distribuyen funciones y atribuciones a organismos e instituciones.

---

(18) Fraga, Gabino. Opus cit., pp. 207 y 208.

### 3.3 EL MUNICIPIO MEXICANO COMO ORGANISMO DESCENTRALIZADO.

En la legislación nacional hay dos formas de organismo descentralizados: los descentralizados por región y los descentralizados por servicio.

El Municipio en nuestro país es un tipo de descentralización política y administrativa y una fórmula de la división territorial de los Estados, o sea, que se trata de un caso de descentralización territorial o por región.

La descentralización territorial o por región, consiste en la creación de un organismo público que tiene personalidad jurídica y patrimonio propio, que se crea con fundamento en el artículo 115 de la Constitución General de la República Mexicana y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales expedidas por las legislaturas de los Estados, para sufragar las necesidades afines de un conjunto social determinado, asentado en una zona geográfica delimitada, siendo el organismo por excelencia y único de este tipo, el Municipio Libre.

Por el contrario, los organismos descentralizados por servicio, el Estado los crea, por razones económicas o técnicas con el fin de realizar una actividad que tenga como objeto la prestación de un servicio público o social, la explotación de los bienes o recursos del Estado, o la investigación científica. Toda vez que las Secretarías y Departamentos de Estado se han transformado más en órganos políticos y administrativos, o por el burocratismo que impera en ellos,

con el fin de satisfacer adecuadamente una necesidad del grupo social, el Estado crea estos organismos, que estando al margen de las actividades políticas, se dediquen a la realización del objeto para el cual fueron creados.

Una de sus características, a decir de Tena Ramírez, es que, la descentralización municipal excluye la posibilidad de darse su propia ley, a diferencia de la que caracteriza a las Entidades Federativas, cuya autonomía se concreta en el hecho de darse una Constitución y expedir la legislación que de ella deriva. (19)

El poder municipal está a cargo de un cuerpo colegiado, denominado Ayuntamiento, quien realiza funciones de tipo administrativo, en ocasiones tiene facultades de iniciativa de leyes, y algunos cuentan con Juzgados Municipales. Por lo anterior, podemos decir que en los Estados Unidos Mexicanos existen tres esferas de competencia: la federal, la estatal y la municipal.

Según el maestro Andrés Sarro Rojas, la descentralización administrativa territorial o regional es una forma de organización administrativa que se apoya en una base geográfica, como delimitación de los servicios que le corresponden; y enfatiza que la descentralización por región que se concreta en el Municipio, es esencialmente una forma mixta de descentralización política y administrativa

(19) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. México, Editorial Porrúa, S. A., 1973, p. 150.

que organiza una entidad autónoma de ciertas necesidades ciudadanas y municipales, bajo un régimen jurídico especial que implica: un -- núcleo de población agrupado en familias; una porción de territorio nacional; algunas necesidades colectivas relacionadas con el gobierno de la ciudad y del territorio que comprende, excluyendo los servi cios federales y locales. (20)

Por nuestra parte afirmamos, que la descentralización territorial o por región, encuadrada en el Municipio, es una forma - democrática en la que los pobladores de una determinada región tienen una influencia determinante, en virtud de que entrega el gobierno de dicho ente a los propios gobernados que de una manera libre pueden - elegir a los mejores elementos para su dirección. .

(20) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. México, Editorial Porrúa, S. A., 1977, t. I, p. 579.

### 3.4 PRINCIPALES FACULTADES DEL MUNICIPIO MEXICANO.

Podemos afirmar que de un modo general, las facultades y atribuciones de los Municipios son:

Facultad de iniciativa de leyes ante la legislación local, en lo que se refiera exclusivamente a la materia municipal.

Manejar libremente su hacienda y como consecuencia también su patrimonio.

Administrar los bienes del dominio público y privado del Municipio mismo.

Organizar la administración y los servicios municipales.

Facultades relativas a cumplir y hacer cumplir las disposiciones de acción política y gubernativa, tanto de la Federación, como estatales (elecciones, censos, servicio militar nacional, materia sanitaria, educación, etc.)

Facultades de acción cívica como fomentar el espíritu cívico y la solidaridad entre sus habitantes.

Construcción de obras públicas municipales.

Hacer cumplir los reglamentos de policía y buen gobierno.

Considerando los rasgos característicos de la Constitución Política Mexicana en su artículo 115, podemos decir que el Municipio tiene tres principales categorías de atribuciones:

Para la administración de los intereses locales del Municipio.

Para el manejo de la hacienda municipal.

Facultades del Ayuntamiento como primera autoridad política de la región.

Antes de dar una breve opinión personal, sobre las atribuciones del Municipio mexicano, daremos la de Efraín González Luna, quien energicamente señala que los servicios municipales en nuestro país, yacen en el más completo olvido, los vecinos carecen de agua, los drenajes hacen huelga de ductos obstruidos, la basura se amontona en cualquier esquina, etc., en fin, no se hace una auténtica labor revolucionaria atendiendo siquiera en una forma modesta, estos servicios.

Para el Municipio son otras las labores meritorias y remuneradoras y las más, siempre son desde un punto de vista político, por eso vemos por ejemplo que los bomberos en lugar de desempeñar las funciones que la colectividad requiere, como es el de apagar fuegos, en ocasiones se dedican a "bañar" estudiantes que se encuentran en algún mitin.

Sentencia que en México no existe la libertad política y administrativa que los postulados de la revolución de 1910 proclamó para los Municipios. (24)

(24) González Luna, Efraín. El Municipio Mexicano y Otros Ensayos. México, Editorial Jus, 1974, p. 42

Por nuestra parte concordamos con esta opinión, pero aclarando que las reformas recientes que se realizaron al artículo 115 constitucional, a iniciativa del Presidente de la República, - Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, se dirigen a resolver dichos problemas, sin embargo, desde un punto de vista realista, y a más de dos años que se reformó el precepto que nos ocupa, es la fecha en que la mayoría de las legislaturas de las Entidades Federativas han hecho caso omiso a las reformas planteadas, sintiéndose los Gobiernos de los Estados "celosos" de ellas, puesto que les restaría necesariamente poder político y económico.

### 3.4.1 FACULTADES ADMINISTRATIVAS

Con las reformas al artículo 115 constitucional, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1980, se vislumbran de una manera más clara las atribuciones de tipo administrativo del Municipio Libre, por lo que a continuación comentaremos dichas facultades.

Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus jurisdicciones.

Los Municipios con el concurso de los Estados, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, y las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, tendrán capacidad para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, controlar y vigilar la utilización del suelo en su jurisdicción, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra, otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración -

de zonas de reserva ecológica. Para tal fin expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas necesarias, de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de nuestra Constitución Federal.

Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Estados, formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, los Estados y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros.

La autonomía administrativa consiste en determinar detalladamente que servicios municipales deben prestarse, cuando, con qué procedimiento y con qué recursos, por lo que a pesar de tener enumerados varios intereses que están encomendados al Municipio, mientras las legislaturas locales no adecuen su legislación a estas recientes reformas, las disposiciones que contiene el artículo 115 constitucional será letra muerta. En la práctica, la municipalización de algunos servicios públicos, por ejemplo, la de provisión de agua y alcantarillado, alumbrado público, etc., ha dado excelente resultado al Municipio desde el punto de vista económico, ya que dichos servicios representan fuentes de ingresos. Manejados de una manera honesta, la municipalización da resultados muy positivos, porque por medio de ella la colectividad recibe la utilidad por la explotación de los servicios, que de otra manera irían a parar en manos de particulares o concesionarios quienes sólo intervienen por motivos de lucro. No obstante lo anterior, se ha

tenido la experiencia de que la intromisión de los Ayuntamientos en el manejo de ciertas empresas organizadas comercialmente ha arrojado negros resultados para los servicios públicos, que lejos de obtener utilidades trabajan con números rojos y arrojan déficits que tienen que cargar los contribuyentes.

No podríamos pasar por alto la forma de descentralismo administrativo, que el Lic. Daniel Moreno Díaz, tan acertadamente nos ha aclarado y nos dice que el municipio como un medio de descentralización por región, o como el "nombre específico dado a todas las ciudades o poblaciones que se gobiernan por leyes -- propias". En la antigüedad romana recibieron esta denominación las ciudades libres o aliadas que se gobernaban por sus propias leyes; y a cuyos vecinos se les otorgan privilegios análogos a lo de los ciudadanos romanos, tan antigua es la prosopia de esta institución, también recibió el mismo nombre el conjunto de habitantes de cierta circunscripción territorial; mientras, que a los encargados de su gobierno, se les llamaba "ayuntamiento". Liga o confederación de varias personas para defenderse de sus adversarios y ofenderlos. Congreso o junta compuesta de la justicia o alcalde, regidores y demás individuos encargados de la administración. (25)

(25) MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. México, Editorial Pax--México. Librería Carlos Cesarman, S.A. -- 1984. p. 376.

### 3.4.2 FACULTADES HACENDARIAS

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce como persona moral al Municipio, otorgándole personalidad jurídica en la fracción II del artículo 115. Dispone también esta fracción que los Municipios manejarán su patrimonio conforme a la ley, por lo cual son susceptibles de adquirir bienes y derechos, así como asumir obligaciones.

En la fracción IV, dispone que los Municipios administrarán libremente su hacienda, la que se formará de los rendimientos de los bienes de su propiedad, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas locales establezcan a su favor.

Las mismas legislaturas locales aprobaron 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.

El artículo 27 constitucional en su fracción VI dispone que, "Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos".

Es necesario mencionar que antes de las reformas del 3 de febrero de 1983, la fracción II del artículo de referencia, disponía que los Municipios administrarían libremente su hacienda, la que se formaría con las contribuciones que señalaran las legislaturas de los Estados. Esta fracción, según nosotros, era aun más taxativa que la -

que rige actualmente, ya que esta última señala por lo menos que la hacienda de los Municipios se formarán de los rendimientos de los bienes de su propiedad y otros más, y anteriormente en una forma tajante se sujeción a las contribuciones que señalasen las legislaturas locales.

Sin embargo y a pesar de lo anterior, creemos que es necesario dar aun más libertad al Municipio en ese sentido y asignarles directamente contribuciones e ingresos más bastos para poder administrar libremente su hacienda. Además de que es imperante que las legislaturas locales sesionen al respecto y adecuen sus legislaciones, lo más rápido posible, a los principios rectores del artículo 115 constitucional reformado recientemente.

El artículo 73 constitucional en su fracción XXIX, faculta al Congreso de la Unión para establecer contribuciones sobre una lista de materias que enumera, ordenando además que los Estados de la República participarán en el rendimiento que se obtenga por las contribuciones especiales sobre: energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza, y ese rendimiento será en la proporción que la ley secundaria federal determine. "Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica".

Es necesario hacer nuevamente una reflexión acerca del problema de las facultades hacendarias del Municipio, y al respecto sostenemos que es imposible que en nuestro sistema político pueda haber un Municipio fuerte y libre, si de alguna manera esta sujeto a la voluntad de la legislatura estatal.

El Maestro Sergio Francisco de la Garza indica que para un mejor desarrollo económico y presupuestario en el país, entre los Municipios y su Estado, y entre éstos y la Federación existen vínculos de solidaridad. Las finanzas públicas de los tres organismos deben desarrollarse armónicamente con recíproco respeto, con apoyo y cooperación, sobre todo de los fuertes en beneficio del más débil que es el Municipio.

Considera dicho autor que sí es posible conciliar los intereses de los Estados y los Municipios para darles plena autonomía financiera y que es necesario definir campos independientes de las finanzas públicas municipales y estatales, y aún establecer con algunas limitaciones un poder tributario municipal. (26)

Más duro en su crítica es el Licenciado Emilio Margain - Manatou, al concretar que el Municipio ha sido despojado, el Gobierno estatal le ha arrebatado bienes y funciones, no hay descentralización hacendaria, sino centralización de recursos y atribuciones. Los --

(26) Garza, Sergio Francisco de la. *Derrocho Financiero Mexicano*. - México, Editorial Porrúa, S. A. 1979, p. 236.

Gobiernos locales suplantando a los Municipios como ellos a su vez, han sido víctimas del Gobierno Federal, y la injerencia de esta última autoridad en la estatal, se ha proyectado en el campo municipal. (27)

Definitivamente la libertad económica del Municipio debería organizarse y garantizarse por medio del ingreso propio del mismo, que en un momento le permitiera cumplir con las facultades y atribuciones que le son otorgadas por nuestro Ordenamiento Fundamental, y veríamos como de esa manera podría realizarse plenamente la libertad económica.

(27) MARGAIN MANATOU, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. México, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 1976. p. 283.

### 3.4.3 FACULTADES POLITICAS

Este conjunto de atribuciones de los Municipios está formado por las que se les atribuyen como primera autoridad política de la región, carácter que les reconoce la Norma Constitucional.

"Como primeras autoridades locales, los Ayuntamientos -- auxilian a las autoridades centrales en el cumplimiento de las disposiciones que a éstas interesa. Este auxilio lo prestan tratándose, -- por ejemplo, de la organización de las elecciones para poderes públicos del Estado o de la Federación para la integración de los jurados, para la aplicación y ejecución de leyes que dicta el Poder Central... "Además, con su carácter de autoridad política, el Municipio es el -- encargado del mantenimiento del orden dentro de su jurisdicción territorial; de formular los reglamentos de gobierno y las actividades -- comerciales, industriales, culturales y de salubridad, etc., y de vigilar su cumplimiento". (28)

Dentro de las recientes reformas de naturaleza política -- aprobadas por el Poder Revisor de la Constitución entre diciembre de 1982 y febrero de 1983 que se han hecho al Municipio, sobresale el -- último párrafo de la fracción VIII del artículo 115, mediante la cual el sistema electoral de la representación proporcional deberá utilizar -- se para la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios del -- País.

(28) Fraga, Gabino. Opus cit. pp. 211 y 212.

El objeto de la reforma del 3 de febrero de 1933, fué eliminar la referencia que el artículo 115 hacía a la población de los - Municipios para la incorporación de la representación proporcional, con lo que este principio deberá regir ahora en todos los Municipios del País. Recordar que anteriormente sólo ocurría en Municipios con más de trescientos mil habitantes.

Considerando lo expuesto en el sistema que precede, referente a las facultades hacendarias de los Municipios, sostenemos que si no existe en los mismos una plena libertad económica, no es factible una libertad de tipo político, porque como se sostuvo reiteradamente en el seno del Congreso Constituyente de Querétaro, sin libertad -- económica, el Municipio no puede gozar de su necesaria libertad política que es el presupuesto de la democracia.

C A P I T U L O

IV

REFORMAS Y ADICIONES SUBSTANCIALES PARA LA  
ESTRUCTURACION Y FUNCIONAMIENTO DEL MUNICIPIO MEXICANO

El precepto básico que otorga fisonomía a la organización municipal, es el artículo 115 constitucional.

Dicho artículo ha sufrido reformas sustanciales muy importantes para la estructura y funcionamiento del Municipio Libre mexicano, en las siguientes fechas:

20 de agosto de 1928, 29 de abril de 1933, 8 de enero de 1943, 12 de febrero de 1947, 17 de octubre de 1953, 6 de febrero de 1976, 6 de diciembre de 1977 y 3 de febrero de 1983.

Las fechas antes citadas son de publicación del Diario Oficial de la Federación, donde aparecen las reformas y ediciones.

El 20 de agosto de 1928, el artículo 115 constitucional sufrió su primera reforma, en el párrafo cuarto de la fracción III, sin embargo, no atañe directamente a los Municipios sino a la integración de las legislaturas de los Estados, ya que se disminuyó el número de diputados de las mismas.

A once años de haberse promulgado la Constitución Federal que nos rige, se hacía más necesaria la urgencia de promulgar los ordenamientos reglamentarios del artículo de referencia que hacerle reformas o adiciones al mismo.

El 29 de abril de 1933 se agregó un segundo párrafo a la fracción I, fijándose normas para elección de Presidentes Municipales,

regidores y síndicos de los Ayuntamientos. Esta adición incorporó el principio revolucionario de la no reelección en el régimen municipal.

El 8 de enero de 1943, se amplió a seis años el período de gestión de los Gobernadores Constitucionales.

El 12 de febrero de 1947, se añadió a la fracción I, un párrafo que otorgó a las mujeres el derecho de votar y ser votada en las elecciones municipales, en igualdad de condiciones que los varones.

El 17 de octubre de 1953, se suprimió el párrafo a que hacemos alusión en el punto anterior, al reconocerles, nuestra Carta Magna, la ciudadanía plena.

El 6 de febrero de 1976, se adicionaron las fracciones IV y V; estas disposiciones son relativas a centros urbanos.

El 6 de diciembre de 1977, se añadió a la fracción III un párrafo que obligaba a las legislaturas locales introducir en su composición el sistema de diputados de minoría y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios cuya población sea de trescientas mil o más habitaciones.

El 3 de febrero de 1983, se efectuaron reformas y adiciones de fondo para la estructuración y mejor funcionamiento del Municipio - en México, las cuales veremos con más detalle en el subtema 4.3 de este trabajo.

#### 4.1 ORIGEN Y REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

El movimiento político social de 1910, desplegó la bandera de la autonomía municipal que fué incluida como principio básico en los Planes de San Luis y de Guadalupe.

Desde el 3 de octubre de 1914, Don Venustiano Carranza -- abordó directamente al problema municipal en un mensaje que substancialmente decía: las reformas políticas y sociales que considero como indispensables para satisfacer las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, de igualdad política y de paz orgánica, se encuentran en el aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los Estados y como principio y enseñanza de las prácticas democráticas.

El 12 de diciembre de 1914, Carranza expide un decreto con algunas adiciones al Plan de Guadalupe, y en su artículo segundo señalaba que: se expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha las leyes y disposiciones que satisfagan las necesidades económicas, sociales y políticas del país entre ellas el establecimiento de la libertad municipal como institución elevada al rango constitucional.

El decreto del 26 de diciembre de 1914 se lo conoce como "Ley del Municipio Libre" y se refería a la libertad municipal.

Es un antecedente del artículo 115 actual, y reconoció a los Municipios, ser la base de nuestra organización política, otorgándoles la autonomía que no tenían bajo la tutela de los prefectos y jefes políticos. Este decreto reformó al artículo 109 de la Constitución Federal del 5 de febrero de 1857.

Se debe a Venustiano Carranza la preocupación de llevar a la Constitución el principio de la libertad municipal, Cabe la interrogante de que si desde el punto de vista jurídico, el señor Carranza estaba o no facultado para realizar reformas a la Constitución de 1857, -- entonces vigente, y a este respecto se afirma que dicho ordenamiento establecía la manera de realizarse esas reformas y habría sido preciso convocar a elecciones generales, y una vez constituidos los tres poderes, presentar el Ejecutivo al Congreso de la Unión uno a uno los proyectos de reformas para que, aprobados por el Congreso fuesen enviados a la legislatura de los Estados y hasta que la mayoría de éstos dieran su aquiescencia podrían considerarse como reformas constitucionales. Sin embargo, como era previsible, este sistema no era aceptable si se quería en verdad realizar tales reformas, ya que la situación política del país no permitía ajustarse al procedimiento legislativo.

Don Venustiano Carranza como encargado del Poder Ejecutivo del país, convocó al Congreso Constituyente el 14 de septiembre de 1916, quedando instalada esa reunión el primero de diciembre del mismo año.

El Constituyente de Querétaro se preocupó por llevar a la Constitución el principio de la libertad municipal. Así quedo de manifiesto cuando se dijo, respecto al proyecto del Primer Jefe, que el establecimiento del Municipio Libre era la cuestión más importante y la gran novedad respecto a la Constitución de 1857.

El 24 de enero de 1917 se sometió para su discusión el - proyecto del artículo 115 constitucional, cuya primera fracción no - fué motivo de debate reservándose para su votación.

La segunda fracción del primer dictamen propuesto ante la asamblea constituyente, fué la única parte más discutida y debatida - por los diputados de ese Congreso, tenía la siguiente idea: Los Muni cipios administrarán libremente su hacienda y recaudarán todos los - impuestos contribuyendo a los gastos públicos del Estado en los térmi nos que señalen la legislatura local, los ejecutivos podrán nombrar - inspectores para el efecto de percibir lo correspondiente al Estado y para vigilar la contabilidad de los Municipios. Los conflictos hacen darios entre el Municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Suprema Corte de Justicia en los términos que disponga la ley.

Nunca dudó el Congreso Constituyente sobre la conveniencia de otorgar al Municipio su libertad política, sólo que para éstos era necesario dotarlo de recursos propios que vinieran a darle también - autonomía económica, pues de no ser así, no sería posible que existie ra aquella. En este punto giró la discusión más fuerte, dividiendo y desorientando a la asamblea constituyente.

La forma en que se propuso el citado dictamen era inadecu do ya que dejar en manos de los Municipios la recaudación de todos los impuestos, se subordinaba la administración del Estado a la recaude-- ción independiente de cada uno de los Municipios. Esta cuestión agra vada con la intervención de inspectores y con la inusitada competencia que se atribuía a la Suprema Corte, suscitó una de las más fuertes --

oposiciones durante el Congreso. En la sesión del 25 de enero de 1917, se sometió para su votación la fracción II del primer dictamen, habiéndose desechado por 110 votos por la negativa y 35 por la afirmativa.

En la sesión nocturna del 30 de enero del mismo año, los -  
diputados Hilario Medina y Heriberto Jara propusieron a debate su voto  
particular sobre la segunda fracción del primer dictamen, del artículo  
115. Alegaban para presentar ese voto que habiendo escuchado las --  
opiniones e interpretando el sentir de la asamblea, proponían como -  
solución el siguiente proyecto: Los Municipios administrarán libremen-  
te su hacienda, la cual se formará de las contribuciones municipales -  
necesarias para atender sus diversos ramos, y del tanto que asigne el  
Estado a cada Municipio. Todas las controversias que se susciten -  
entre los poderes de un Estado y el Municipio, serán resueltas por el  
Tribunal Superior de cada Estado, en los términos que dispone la ley  
respectiva.

El diputado Calderón expuso que en ninguno de los dos -  
dictámenes se había interpretado el espíritu que los animaba y en --  
virtud de lo importante del asunto, proponía que se aplazase el debate.

El General Jara, en cambio, exhortó a los constituyentes a  
fin de que no abandonaran el recinto, hasta no haber concluido todos -  
los trabajos de la Constitución, sin dejar alguno pendiente.

Varios diputados presentaron una moción suspensiva, con el  
objeto de que el debate sobre la fracción II del artículo 115, se --  
aplazase para el día siguiente; decían que al principio de la sesión -  
se dijo que el artículo 115 y la fracción II se discutiría al día - -  
siguiente y no se tenía ya tiempo para estudiar este punto tan importan

También el diputado Calderon suplicó nuevamente a los -- constituyentes, que aplazaran la discusión de ese dictamen para la -- tarde de ese mismo día o para la hora que quisieran, con el fin de -- estudiar dicho dictamen.

La Asamblea no tomó en cuenta dichas mociones y a pesar -- de lo avanzado de la hora, prosiguió el debate; algunos diputados -- adujeron que estaban en sesión permanente, esto a pesar de que eran -- las dos de la mañana del 31 de enero de 1917.

De esta manera se forjaba la fracción segunda de precepto -- constitucional que consagraría a medias y deficientemente la libertad -- del Municipio Libre.

Las múltiples discusiones habidas durante el Congreso, -- trajeron como consecuencia el cansancio físico e intelectual de los -- constituyentes, quienes desde antes de que se discutiera la fracción -- II del artículo 115, ya se estaban durmiendo.

Ya cuando le tocó el turno a la fracción mencionada, la -- confusión reinaba entre los constituyentes y una vez retirado el voto -- particular propuesto por Medina y Jara, nadie hizo referencia al -- dictamen de Paulino Machorro y Arturo Méndez, quienes proponían como -- solución entre las muchas que se presentaron, la clasificación de los -- ingresos que debían corresponder al Municipio, y en caso de conflicto -- entre el Ejecutivo y aquél, resolvería la legislatura, y si surgía -- entre esta y el Municipio resolvería el Tribunal Superior.

El último diputado que tomó la palabra en aquella memorable sesión fué el C. Ugarte, quien propuso lo siguiente: una de las aberraciones que padecemos con frecuencia, es que, creando en nuestro cerebro una idea determinada, para no perderla, a vueltas que le damos acabamos por no encontrar la salida: ahora la dificultad en la comisión y en los autores del voto particular, está en encontrar la fracción II. Es muy loable el propósito de crear la independencia económica del Municipio, pero ha dicho el diputado Calderón con mucha justicia, que no podemos crear la absoluta autonomía de los Ayuntamientos, porque eso sería, en términos claros, tanto como concederles el derecho de legislar para sí en materia administrativa, hacendaria y en los demás ramos encomendados a su cuidado. Para satisfacer ese deseo, esa justa aspiración de los señores diputados autores del voto particular, voy a decir al General Jara, y esto es hacer un elogio de él, pues es quien más se ha preocupado de los problemas que afectan a los pueblos y a los individuos de nuestra clase humilde, que él ha sido diputado al Congreso de la Unión, pero no ha sido diputado de algún Congreso local: yo sí he sido, mas no cuando había Municipio Libre, sino cuando tenía todavía encima al odioso cargo de Jefe Político; tenía, digo, la facultad de proponer sus presupuestos a la legislatura del Estado, incluyendo los recursos de que disponía, para cubrir esos presupuestos y los de todos los servicios que debía atender. Ahora que se creó el Municipio Libre no vemos a quitar ese régimen, esa armonía de ponderación que debe seguir existiendo entre el Municipio y los poderes del Estado; obrar de otra manera sería desviar la organización política de los Estados; los Municipios tienen que acatar las leyes que dan las legislaturas locales

y tiene que aceptarlas también el poder ejecutivo porque es el que va a hacer cumplir esas leyes y sentencias en el ramo judicial. En consecuencia, algunos diputados han querido de la mejor manera satisfacer - el deseo de la comisión para no dejar el hueco de la fracción primera a la tercera, en que consta la invocación que con muy loable propósito se introdujo, que la fracción segunda del artículo 115 quede, no como lo propone la comisión, ni como lo propone el voto particular, ambos - dictámenes ya desechados, sino en los siguientes términos: Los Muni-- cipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de - las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.

La proposición del Diputado Ugarte fué llevada a votación, lográndose por consiguiente su aprobación y aceptación con 88 votos - contra 62, no sin antes haber pedido permiso por la Comisión y los - autores del voto particular ante los diputados para retirar el referi-- do voto particular.

Con el fin de aceptar el proyecto del Primer Jefe, se plan-- tearon las más variadas y diversas soluciones en relación a la autono-- mía municipal. Dos fueron las que aparentemente deban la solución; la del primer dictamen, que hacía participe al Estado de los ingresos del Municipio, y la aprobada al fin que hacía al Municipio participe de - los ingresos del Estado. Ambos adolecieron del mismo error, que era el no señalar específicamente y en forma clara las fuentes impositivas que correspondían al organismo municipal. Nadie pudo advertir que el -- camino indicado que se debía seguir, era el del segundo dictamen, mismo que sus autores no lograron defender.

De ese modo la autonomía financiera y la libertad municipal, quedaron a merced de la legislatura local, que de acuerdo con su conveniencia política pueda aumentar o disminuir los recursos municipales:

En virtud de que el foco de atención en lo referente al Municipio, estuvo dirigida a su situación financiera, se dejó a lado un punto de capital importancia para el mismo organismo que fué: la manera de resolver los conflictos de éste con las autoridades del Estado. Desgraciadamente debido al cansancio de la asamblea, ésta olvidó las defensas del Municipio frente al Estado, a través de un sistema que garantizara precisamente su libertad.

Fue así como al plasmarse en nuestra Carta Magna el artículo 115, se incurrió en varios defectos como los antes vistos, en donde la mayor parte de los Estados han aprovechado para coartar en su Constitución local, la libertad municipal; esto es por carecer de una hacienda pública debidamente reglamentada y por supuesto de una competencia que resuelva cuando sea necesario sus conflictos. (29)

Después de esta netamente parte histórica, que narra la génesis del artículo 115 constitucional, es necesario dejar establecida la forma en que quedó redactado finalmente el artículo que nos ocupa en nuestro Ordenamiento fundamental.

"Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base -

(29) Diario de los Debates del Congreso Constituyente. México, Secretaría de Gobernación, 1917, V. II.

de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

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

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

"III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

"El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados - tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieran habitual o transitoriamente.

"Los Gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su cargo más de cuatro años.

"Son aplicables a los Gobernadores sustitutos e interinos, las prohibiciones del artículo 83.

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

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

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

A continuación haremos referencia a las reformas sustanciales que el precepto que nos ocupa ha tenido, advirtiendo que en un subtema anterior hemos enumerado todas las que ha tenido dicho artículo.

A la fracción I se le adicionó un párrafo que señalaba - le no reelección de las autoridades municipales, el 29 de abril de 1933, y quedó en los siguientes términos: "Los Presidentes Municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos populares por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes; pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el período inmediato, como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio".

Más tarde, en la época en que Miguel Alemán Valdés era -  
Presidente de México, con fecha 12 de febrero de 1947, se publicó en  
el Diario Oficial de la Federación la siguiente adición a la frac-  
ción I: " En las elecciones municipales participarán las mujeres, en  
igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y -  
ser votadas".

Con fecha 7 de octubre de 1953, se suprimió el párrafo -  
anterior.

Posteriormente, durante el gobierno del Presidente Luis  
Echeverría Alvarez, el 6 de febrero de 1976, se publicó en el Diario  
Oficial de la Federación las fracciones IV y V que se adicionaron al  
artículo que nos ocupa, mismas que textualmente señalan: "IV. Los -  
Estados y los Municipios en el ámbito de sus competencias, expedirán  
las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean nece  
sarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del  
artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros -  
urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia.

"V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territo-  
rios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan  
a formar una continuidad geográfica, la Federación, las Entidades --  
Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus compe-  
tencias, planearán y regularán de manera conjunta y condicionada el  
desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia".

El artículo en cuestión fué adicionado en el sexenio de -  
José López Portillo, según decreto publicado en el Diario Oficial de

la Federación del 6 de diciembre de 1977. Esta adición fué a la fracción III a la letra dice: "De acuerdo con la legislación que se expida a cada una de las Entidades Federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios cuya población sea de trescientos mil o más habitantes".

Finalmente el 3 de febrero de 1983, se reformó y adicionó el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a iniciativa del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado. El precepto antes referido se respeta tal y como estaba redactado hasta la primera fracción, quedando lo adicionado y reformado de la siguiente manera:..."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.

"I. 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 Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.

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 se ñalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, - expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

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

"VII El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieran habitual o transitoriamente.

"VIII Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo más de seis años.

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

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

"Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación.

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

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

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

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

"De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las Entidades Federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principicio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

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

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

"Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior". (30).

(30) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Imp. en Talleres Gráficos de la Nación, (México), 1985, pp. 119 a 123.

#### 4.2 VIGENCIA CONSTITUCIONAL DEL ARTICULO 115.

En efecto, mediante esta disposición nuestro ordenamiento fundamental señala el régimen político que deberán adoptar las Entidades Federativas del país.

Instituye al Municipio Libre como la base de la división territorial, organización política y administrativa de los Estados de la Federación. Recordamos que en los términos del artículo 40 constitucional, la República Mexicana esté integrada por Estados Libres y Soberanos, los que a su vez están constituidos por Municipios Libres y autónomos, atentos a lo dispuesto por el artículo que se comenta.

Según este precepto, los Estados que forman la Federación están facultados para otorgarse libremente su propia Constitución Política y sus leyes reglamentarias, sin más limitación que las materias y facultades que en forma expresa la Constitución Federal reserva a los órganos y funcionarios de la Federación.

No obstante que el artículo en comentario establece que los Municipios administrarán libremente su hacienda, tal libertad, como ya ha sido señalado anteriormente, es relativa, ya que su patrimonio lo forman las contribuciones que le señalen las legislaturas, a pesar que la fracción IV del artículo 115 le enumera algunas contribuciones específicamente, mismas que nosotros consideramos insuficientes para su autonomía hacendaria.

Sin embargo los Municipios gozan de personalidad jurídica propia, lo que significa que son sujetos de derechos y obligaciones, lo cual los convierte en personas morales aptos para contraer compromisos económicos y tener facultades para administrarse.

En lo que se refiere a las atribuciones y funcionamiento de los órganos fundamentales de todo Estado, Poderes Ejecutivo, - Legislativo y Judicial, se dice que: El Ejecutivo estatal se deposita en la persona del gobernador, cuya elección y facultades se encuentran reglamentadas en la Constitución Federal y en cada Constitución - - local. A los gobernadores se les aplican las mismas reglas y requisitos que al Presidente de la República.

El Poder Legislativo estatal se encuentra integrado en - forma unicameral, o sea, cuentan con sólo la Cámara de Diputados. Son aplicables a este respecto los mismos principios establecidos en la - Constitución Federal para la elección directa de dichos representantes populares.

Respecto al Poder Judicial, el artículo 115 no lo menciona expresamente, pero si se encuentra previsto en forma indirecta en el - artículo 106 constitucional.

En el artículo en cuestión se especifican áreas de aplicación de contribuciones que se reserven a los Municipios, como son las relativas a la propiedad inmobiliaria y al cobro de servicios públicos prestados por el mismo. Se le reconoce facultades reglamentarias en - materia de policía y buen gobierno. Se desglosan otras facultades -- como las concernientes a la aprobación de sus presupuestos de egresos, con base en sus ingresos disponibles; formulación, aprobación y adm-- nistración de sus planes de desarrollo urbano; otorgamiento de licen-- cias para construcción, regularización de la tenencia de la tierra -

urbana, creación de zonas de reservas ecológicas. Se detallan los servicios públicos cuya prestación por lo general corresponden a los Municipios.

Contrario a la autonomía municipal se concede atribuciones a favor de los Congresos locales para suspender o desconocer -- Ayuntamientos, con sólo el requisito del voto de las dos terceras -- partes del Congreso, por alguna de las causas que la ley prevenga.

Se señalan determinadas fuentes tributarias a favor del Municipio, pero hay una indefinición legal a nivel constitucional en cuanto al derecho de los Municipios en las participaciones federales o estatales, quedando en consecuencia supeditados a las autorizaciones o asignaciones de las legislaturas locales, y éstas a su vez a los acuerdos celebrados internamente en el Ejecutivo Federal. De esta manera, siguen siendo los Congresos locales quienes tienen las facultades municipales en materia de ingresos.

De acuerdo al precepto en estudio, todos los Ayuntamientos estarán integrados también por regidores de representación proporcional, lo que hasta cierto punto democratiza el Poder Público. El mando de la fuerza pública en la sede de los Poderes del Estado, o sea la capital de la República, queda a cargo del gobernador, y no se prohíbe expresamente a esta autoridad ejercer el mando en el resto de los Municipios del Estado, lo que las leyes locales con frecuencia -- permiten en detrimento de la autonomía municipal.

Las relaciones laborales entre el Municipio y sus trabajadores se regirán por la ley que expida la legislatura local del Estado con base en lo dispuesto en el artículo 123 constitucional.

#### 4.3 COMENTARIOS A LAS ACTUALES REFORMAS Y ADICIONES DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

Con las reformas y ediciones al precepto que nos ocupa, de fecha 3 de febrero de 1983, se trata de vitalizar la autoridad que mantiene un contacto directo con la comunidad, con sus problemas y con sus demandas. El espíritu de las reformas mantiene la voluntad de fortalecer al Municipio, financiera, política y administrativamente.

Con estas reformas y ediciones se desea reafirmar la personalidad jurídica del Municipio Libre y se otorge jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio. Se modifica el régimen financiero los Municipios al determinar los ingresos que les corresponde; de esta forma supera la limitación económica de que adolecía esta institución, y que había entorpecido sus posibilidades de desarrollo político, conforme a un criterio de autonomía democrática. Se le proporcionan facultades para efectuar tareas de planeación, como la formulación de planes y programas de desarrollo urbano, el control de los usos del suelo, regularización de la tenencia de la tierra y la creación de reservas territoriales; de esta forma se auspicia la responsabilidad de las autoridades municipales en los procesos de urbanización en cada caso que se vayan produciendo. Se especifican los servicios públicos a cargo del Municipio y sobre los cuales tendrán ingresos propios, señalándose los mismos claramente, y las demás contribuciones que determinen las legislaturas locales; en virtud de que las características del desarrollo municipal varían en los múltiples

Municipios del país, se dejó abierta la opción para que otros de los servicios señalados puedan prestarse con el arreglo de las autoridades estatales, con lo cual se evita convertir el progreso municipal en un pretexto para ahogar a los Municipios que no puedan asumir -- responsabilidades que excedan a sus capacidades.

Otra de las reformas admite la posibilidad de que los - Municipios y Estados celebren acuerdos para coordinar esfuerzos para la eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponde: con ésto se desea romper la dependencia de las autoridades municipales con las estatales y a superar el aislamiento que existe entre los propios Municipios.

Los órganos municipales podrán expedir y aplicar su propio bando de policía y buen gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas relativas a su jurisdicción; de esta - manera se supera la laguna constitucional existente, como consecuencia de la cual no había fundamento que legitimara la actividad reglamentaria de los Ayuntamientos.

Con las reformas se logra que la integración de los órganos municipales sea por voluntad popular y con base en la evolución de -- nuestro sistema electoral.

Definitivamente el actual sexenio adoptó estas medidas que apuntan a descentralizar y democratizar la vida del Municipio quien - debe ser considerado como la célula de la democracia.

Con estas reformas y adiciones se estableció el fundamento

para la suspensión de Ayuntamientos, y para la declaración de que han desaparecido, suspendido o revocado el mandato dado a algunos de sus integrantes. Esto nació con motivo de que algunas Constituciones -- locales, regulaban de distintas formas los procedimientos para la suspensión de Ayuntamientos o de algunos de sus miembros, y para la declaración de desaparición del Ayuntamiento con su conjunto. Esta reforma quedó establecida en el último párrafo de la fracción VIII, mediante la cual el sistema electoral de la representación proporcional deberá utilizarse para la elección de Ayuntamientos de todos los Municipios del país; así se quiere contar con representantes de corrientes políticas minoritarias al nivel de las asambleas representativas municipales.

La reforma aludida anteriormente planteó dos problemas a los Estados, y resueltos por los mismos en forma diferente, dichos problemas los expone Jorge Madrazo de la siguiente forma:

El primero consistió en decir en que Municipios operaría la representación proporcional, si sólo en aquellos que tuvieran la población referida en el artículo 115, o también en aquellos con una población menor. Esto último no violentaría la disposición constitucional, "... pues una recta interpretación del precepto, debía arrojar la conclusión de que la representación proporcional era una obligación ineludible para los Municipios con trescientos mil o más habitantes, pero que, en ejercicio de su autonomía, los Estados podrían establecer este principio, potestativamente, en Municipios con menor población".

El segundo problema que se planteó a los Estados, fué el -

método para utilizar la representación proporcional, ya que la reforma de 1983 no precisó la forma de aplicación de este sistema electoral, - sino que sólo formó el criterio de número de población, por lo que es muy probable que las Entidades Federativas continúen aplicando las - fórmulas que ya han establecido. Es necesario aclarar que nunca la - representación proporcional se aplicó para elegir a toda la planilla, pues ello hubiera supuesto que la designación de quienes ocuparían - los puestos de Presidente Municipal, Regidores, Síndicos y otros - - cargos más, en su caso, no se podría saber de antemano, sino que después de hecha la elección del órgano sin postulación de cargo, la - designación de posiciones dentro del Ayuntamiento se tendría que hacer por los propios municipios electos. "Descartada esta alternativa, se decidió unánimemente que la representación proporcional se aplicará - sólo respecto de los cargos colegiados del Ayuntamiento, es decir, de los regidores". (31)

Con las reformas y adiciones a que nos hemos referido hay otras que definen las relaciones laborales entre los Municipios y sus trabajadores, ya que éstas no estaban definidas y no había bases para proteger laboralmente a estos empleados públicos; se estableció que - las legislaturas locales deberán expedir las disposiciones aplicables conforme al artículo 123 constitucional.

(31) Madrazo, Jorge. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Legislación y Jurisprudencia. Gaceta Informativa. (México), U.N.A.M., Sep-Dic. 1983, v. 12, pp 1274 a 1276.

Sería muy utópico por nuestra parte pensar que las reformas que se comentan modificarán automáticamente la realidad municipal. El peso de la responsabilidad de acatarlas recae en los Congresos Locales, esperamos que esos poderes las adopten con el mismo espíritu de apertura democrática que animó a sus promotores.

Ojalá que la norma jurídica recién reformada y que ahora se comenta, surta efectivamente los fines y objetivos para los que ha sido creada, solicitando a los miembros integrantes de los Ayuntamientos actuales y a la comunidad integrante de cada uno de los Municipios de nuestro país su más sólida cooperación para cumplir el objetivo que persigue la reforma al artículo 115 constitucional.

José Francisco Ruiz Massieu, en un artículo publicado en el periódico El Día, revisa y comenta los principales cambios que encierra el artículo en estudio, y los sintetiza en siete incisos que son los siguientes:

1. Aspecto Institucional: el artículo original no prevee una mecánica para sustituir o complementar a los Ayuntamientos en caso de desintegración total o parcial y esto dió pie a que con fundamento en disposiciones antidemocráticas, los gobernadores o las legislaturas, lamentablemente subordinadas ésta a los propósitos políticos de aquellos, burlaran la voluntad popular, destituyendo o substituyendo a los Ayuntamientos y relegando a los ediles suplentes. Así la nueva fracción I, aporta soluciones mas viables.

2. Facultades Reglamentarias: a pesar de que una decisión política fundamental impide que los Ayuntamientos estén revestidos de facultades legislativas, ello no es óbice para que sí les posean de carácter reglamentario, como lo señala la nueva fracción II. Esta innovación constitucional acabará con tres vicios dañosos; la expedición de reglamentos municipales "autónomos" que violentan el principio de la jerarquía de las normas; la aprobación de los bandos y reglamentos municipales por parte de los gobernadores; y la emisión por los Presidentes Municipales (no por Ayuntamientos) de ordenamientos reglamentarios que afectan la esfera de los particulares.

3. Competencia Mínima: la fracción III establece la competencia mínima de la autoridad municipal y previene que las legislaturas, con base en el desarrollo y condiciones específicas de los Municipios, la amplíen. Para evitar que el señalamiento de una competencia mínima desarticule la mecánica del Poder Local, el Poder Revisor previó que los Estados, conforme a lo que la ley define, concurren con los Municipios en la prestación de servicios públicos. El párrafo final de la fracción contiene un cambio novedoso, si bien ya estaba contemplado en algunas Constituciones Locales; la llamada "sindicación municipal", que según este autor, empieza a dar buenos frutos en Francia. Este párrafo no da pie a personas morales de derecho público que suplanten a las instituciones constitucionales y se configuren como autoridades intermedias.

4. Competencia Tributaria: la fracción IV enuncia las fuentes tributarias municipales, sin perjuicio de las demás que le

confíen las leyes y convenios. Para proteger los fondos fiscales se prohíbe que se otorguen exenciones o subsidios. Esta adición contempla que los Municipios convengan con los Estados en que éstos administren sus contribuciones (es decir, les presten servicios de recaudación), considerando que un número significativo de ellos carece de capacidad técnica para hacerlo directamente.

5. Reforma Política: es vigoroso este cambio al disponer que con sujeción a la legislación local, todos los Ayuntamientos se elegirán ajustándose al principio de representación proporcional. Esto servirá de acicate para la competencia electoral en la vida municipal y democratizará la gestión de los Ayuntamientos.

6. Relaciones Laborales: ni en 1917, ni cuando se adicionó el artículo 123 constitucional con el apartado "B", se definieron las bases para proteger laboralmente a los servidores públicos del Municipio. Ante esta laguna, todos los Estados expidieron leyes del servicio civil que otorgaban ciertas garantías laborales a los empleados municipales e instituyeron órganos jurisdiccionales para la resolución de las controversias; su constitucionalidad se argumentaba en que en realidad se trataba de ordenamientos de derecho administrativo. La iniciativa del Ejecutivo fue mejorada en el Senado, ya dicha iniciativa reconocía que se trataba de "relaciones de trabajo", por lo que debían caer a la jurisdicción federal, indicaba que se regirían por las leyes que con base en sus Constituciones expidieran las legislaturas, y la Cámara de Senadores sustituyó la propuesta señalando que esas leyes se basarían en lo dispuesto por el artículo 123 constitucional y sus leyes reglamentarias.

7. Coordinación de Competencias: la última fracción (X), captura y concede el mayor rango normativo a los convenios de coordinación. (32)

Estamos de acuerdo con el autor del artículo anterior al señalar que los avances que representa el nuevo artículo 115 constitucional contribuirán a la reivindicación del Municipio, pero éste no será rescatado solo con la reforma, ya que es probable que las fuerzas políticas locales, la inercia centralizadora y problemas de hecho, - conspiran para que sus disposiciones no se cumplan cabalmente.

(32) Ruiz Nassieu, José Francisco. El Nuevo Artículo 115, en el - periódico El Día, México, 11 noviembre 1983. p. 12.

#### 4.4 EL PENSAMIENTO DEL LICENCIADO MIGUEL DE LA MADRID HURTADO EN CUANTO AL MUNICIPIO LIBRE.

El actual Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, considera como básico para que este país salga adelante de la crisis por la que atraviesa, la redistribución del poder, la descentralización y la democratización. Y una acción concreta de estas tres posturas políticas para el proceso de cambio debe darse a través del Municipio, ya que según él, es la organización que en México puede ser la clave del poder redistribuido hacia el territorio y hacia la totalidad de la población. Lo considera como la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa, apta para la redistribución del poder y para cumplir con la gran tarea nacional.

Como un reclamo nacional surgió a través de la intensa consulta popular realizada durante el año de 1932. El Presidente de la República vio necesaria la descentralización de la vida nacional, fundándose en el ejercicio pleno del Municipio Libre.

Por nuestra parte sostenemos que el fortalecimiento municipal no es un problema meramente regional, sino nacional. Los Municipios por su directo contacto con la población, constituyen las auténticas escuelas de la democracia, y sólo se logra su vigorización como estructura y célula política, confiándole desde la Constitución los atributos conceptuales de nuestros principios republicanos traducidos en los tres niveles de gobierno: Federación, Estados y Municipios.

Consideramos que las conquistas revolucionarias, encuadradas en materia agraria y laboral han revazado a la de la libertad municipal, por lo que creemos que el proceso de cambio del país en verdad requería la actualización de la Constitución para que el órgano municipal recuperara las notas políticas y económicas que deberían corresponderle como primer nivel de gobierno, de manera tal que se superara el centralismo que se venía dando a este respecto y los ciudadanos se reencontraran con sus Municipios.

Creemos que es acertado dejar la regulación de las comunidades municipales a las Constituciones y leyes locales para que estas contengan las normas correspondientes a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas que sean propias de cada Estado de la República.

A continuación daremos ideas sustentadas por el Licenciado De la Madrid en una de sus siete tesis fundamentales de su campaña como candidato por el Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos:

La descentralización de la vida nacional exige un proceso profundo, ordenado y eficaz de revisión de competencia constitucional entre Federación, Estados y Municipios, este proceso analizará las atribuciones y facultades de las autoridades federales, locales y municipales para saber cuales pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias del gobierno constitucional. La redistribución de competencias devolverá al Municipio aquellas

atribuciones relacionadas con su función primordial: "el gobierno - directo de la comunidad básica". El fenómeno dañino de la centralizaci<sup>o</sup>n es agudo en los Estados y obra en detrimento de los Municipios.

Argumento que era necesario clasificar a los Municipios para identificar sus diversas características. La mayoría de las - Entidades Federativas estan integradas por Municipios de todas las - categorias, lo cual obliga a modular las politicas y los programas - de fortalecimiento, de acuerdo con los grupos correspondientes, distinguiendo los rurales, los urbanos y los metropolitanos. Para - - algunos Estados del país, la fragmentación municipal excesiva es un gran dilema. Cinco entidades concentran a mas de la mitad del número total de los Municipios del país y diez Estados reúnen a tres cuartas partes de los mismos.

Es necesario que los Municipios dispongan de facultades legales y de solvencia financiera. La capacitación administrativa de los funcionarios municipales, en el marco de un servicio civil de carrera, es la piedra angular para romper el círculo de la insuficiencia que tienen muchos de nuestros Ayuntamientos.

Consideramos que la descentralización política y administrativa debe darse también en el seno de los Municipios de gran densidad demográfica o de mucha extensión territorial. El gobierno municipal desde nuestro punto de vista es el mas cercano a los intereses

de la población, y por lo tanto Municipio Libre significa auténtico gobierno por la comunidad.

En lo particular, considero que la reforma a este partido político, debe encontrar nuevas pautas de actuación que amplíen el margen de autonomía de las decisiones políticas de los habitantes de las comunidades municipales, ésto con el fin de fortalecer la vida democrática de la organización priista con los mejores instrumentos democráticos internos al nivel de la comunidad. (33)

Las ideas concernientes al Municipio del Licenciado De la Madrid, principalmente las concernientes a las de exposición de motivos de reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, quedaron asentadas en dicho artículo por decreto, publicado el 3 de febrero de 1963. Todos los postulados de redistribución de competencias con el fin de lograr la descentralización de la vida nacional, que sustentó en su campaña como candidato a la presidencia de la República, quedaron sintetizados en la exposición antes referida, y es justo reconocer que en la actualidad muchos Municipios del país ya se han ajustado a los objetivos que se fijaron en dichas reformas

(33) Partido Revolucionario Institucional. Nacionalismo Revolucionario. Siete Tesis Fundamentales de Campaña. (México), Edición de la Secretaría de Información y Propaganda, Comité Ejecutivo Nacional del P.R.I., 1962, pp. 72 e 74.

y adiciones, pero también, siendo realistas, aceptemos que la descentralización de competencia entre Federación, Estados y Municipios es un proceso difícil y lento, por lo cual tendremos que esperar más tiempo para ver el fin primordial que se propuso por nuestro actual Presidente Constitucional.

## **CONCLUSIONES**

CONCLUSIONES:

1) El Municipio es una forma de descentralización para la organización de la vida en común, para la realización de los servicios públicos de la comunidad: esta descentralización se presenta en forma administrativa, con aspectos políticos derivados de la Constitución Federal, Constituciones Locales y Leyes Orgánicas-relativas. Esta institución la constituye un grupo de personas ubicadas en un determinado territorio organizadas administrativa y jurídicamente, además de tener una organización política para satisfacer necesidades nacidas de la relación de vecindad.

2) Los nahuas llamaron calpulli a grupos organizados administrativa y políticamente que existían entre las diversas unidades étnicas que vivían en nuestro territorio como los Mayas y los Aztecas, por lo que se puede decir que esta denominación equivale al municipio entre nuestros antepasados.

3) Los Ayuntamientos fueron los pioneros del movimiento de independencia de nuestro país: fueron dos los principios los que decidieron la lucha por la separación de la Corona Española; el de la soberanía popular para nada que asuntos de cierta importancia se consultaran con los súbditos del reino y con los naturales a través de juntas y con participación de los Ayuntamientos, y el de Soberanía Nacional, asumida por el impedimento del Rey de España y representado por las autoridades reunidas con los municipios.

4) Hasta a mediados del siglo XIX, la política de tipo local fue controversia entre la tendencia conservadora de carácter centralista y la libertad con economía federalista; la primera daba jerarquía al sistema de autoridad y suprimía la organización electiva de los Ayuntamientos, la segunda, o sea la liberal, proponía que los Ayuntamientos se integraran por elección popular en un régimen descentralizado.

5) El Municipio en nuestro país encuadra en la forma de organismo descentralizado por región o territorio, ya que es un organismo de carácter público creado con personalidad jurídica y patrimonio propio con fundamento en el artículo 115 de la Constitución Federal, reglamentado por leyes orgánicas expedidas por las legislaturas locales, y para sufragar las necesidades del conglomerado social asentado en cierta área geográfica.

6) Las principales atribuciones o facultades del Municipio son las hacendarias, administrativas y políticas, uno de los objetivos prioritarios que contiene el espíritu de las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional del 3 de febrero de 1923, es precisamente fortalecer al Municipio financiera, política y administrativamente.

7) Con las reformas y adiciones antes mencionadas se reafirma la personalidad jurídica del municipio libre, -- otorgando jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio, se modifica el régimen financiero de los municipios al determinar los ingresos que le corresponden y esta superación a la limitación económica y dado vía libre a sus posibilidades de desarrollo político.

8) Se le proporciona facultad para desarrollar -- trabajos de planeación urbana, se enumeran servicios públicos a cargo del municipio; se tiene posibilidad de que esta dos y municipios celebren convenios para mejor prestación de servicios públicos; se tiene la posibilidad de expedir y -- aplicar su propio bando de policía y buen gobierno.

9) Se fundamentó la superación de ayuntamiento y la declaración de que han desaparecido, suspendido o revocado el mandato dado a alguno de sus integrantes; se deberá -- usar el sistema electoral de la representación proporcional, para la elección de ayuntamientos; se definen las relaciones laborales entre el municipio y sus trabajadores.

10) Nuestro actual Presidente Constitucional postula como medidas para que el país selga adelante de la crisis económica por la que atraviesa; la redistribución del poder, la descentralización administrativa y la democratización, y en estas condiciones esta organización como la que tiene más posibilidades de lograr esos cambios en el territorio nacional y en la totalidad de la población es al municipio, y para lograr tal fin se necesita clasificar a los municipios, dis--tinguiendo a los rurales, urbanos y a los metropolitanos, lo que - - lograría modular las políticas y los programas de fortalecimiento del mismo.

BIBLIOGRAFIA:

1. Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. México, Editorial Porrúa, S. A. 1979.
2. Burgos, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial - Porrúa, S. A., México. 1979.
3. Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México, 1992.
4. Escrivola Echeverría, Teribio. Apuntes para la Historia del -- Derecho en México, I. II. Editorial Polis, México. 1988.
5. Fraga, Roberto, Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S. A. México. 1979.
6. García Pelayo y Cruz, Ramón. Diccionario Pequeño Larousse, Editorial Noguer, Barcelona España. 1975.
7. García, Sergio Francisco de la. Derecho Financiero Mexicano. Editorial Porrúa, S. A. México. 1979.
8. González Luna, Martín. El Municipio Mexicano y otros ensayos. Editorial Jus. México. 1974.
9. Martínez Vera, Rogelio. Nociones de Derecho Administrativo. Editorial Banca y Comercio, S. A. México. 1977.
10. Margain Manautou, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. Editorial Universidad Autónoma de - San Luis Potosí, México, 1976.

11. Madrazo, Jorge. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Legislación y Jurisprudencia. Gaceta Informativa. V. 12 (México), U.N.A.M. Sep-Dic. 1983.
12. M.C. Rolland. El Desastre Municipal en la República Mexicana 3a. Edición. México 1952.
13. Montaña, Agustín. Manual de Administración Municipal 1a. Edición. Editorial Trillas., México. 1978.
14. Noya Palencia, Mario. Temas Constitucionales. Editorial - U.N.A.M., México., 1983.
15. Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano, México, Editorial Pax-México. Librería Carlos Cesarman, S.A. 1984, p. 376.
16. Muñoz, Virgilio. Mario Ruiz Massieu. Elementos Jurídicos - Históricos del Municipio en México. La Edición, Editorial U.N.A.M., México. 1979.
17. Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. 3a. Edición. Editorial Porrúa, S. A. México. 1979.
18. Ochoa Campos, Moisés. Descentralización o Autonomía Municipal. Editorial Indice., México 1979.
19. Partido Revolucionario Institucional. Nacionalismo Revolucionario. Siete Tesis Fundamentales de Campaña. (México), Edición de la Secretaría de Información y Propaganda, -- Comité Ejecutivo Nacional del P.R.I., 1982.
20. Palavicini Felix. F. Historia de la Constitución de 1917. Tomo 2o. México. 1938.

21. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I y II. 8a. Edición. Editorial Porrúa, S. A. México. 1977.
22. Ruiz Macciau, José Francisco. El Nuevo Artículo 115, en el Periódico El Oca., México, II noviembre de 1933.
23. Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano., Editorial Porrúa, S. A. México., 1978.
24. Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. -- Editorial Porrúa, S. A. México. 1967.
25. Walter V., Scholes. Política Mexicana Durante el Régimen de Juárez. 1855-1872.

LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Impreso en los Talleres Gráficos de la Nación.,  
(México) 1925.
  
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
(México) 1925.
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
- Plan Nacional de Desarrollo 1963 - 1968 La Edición,  
Editorial. Secretaría de Programación y Presupuesto.  
(México).

OTRAS CONSULTAS

1. Diarios de los Debates del Congreso Constituyente V. II.  
México. Secretaría de Gobernación, 1917.
2. Diario Oficial de la Federación, de fecha 3 de Febrero -  
de 1933.
3. Diccionario Larousse. Edición - Editorial Larousse  
México 1968.
4. Enciclopedia Universal Ilustrada Europea - Americana  
Tomo XXXVII Madrid España. Espasa Calpe, S. A. -  
1975.