



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

PERSONALIDAD JURIDICA DEL
MUNICIPIO LIBRE DE MEXICO

T E S I S
que para obtener el Titulo de
LICENCIADO EN DERECHO
presenta
BERNARDO GRACIA MEDRANO ALONSO

México, D. F.

1975



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICO MI TESIS

A MI MADRE:

Sra. Clementina Alonso Jiménez; a quien no sólo debo la vida y el logro de lo que soy, sino porque le profeso mi más grande admiración por su abnegada virtud de sobrepasar los obstáculos de mi realización, con el más grande amor y sacrificio"

A MI PADRE:

Sr. Lic. don Bernardo Gracia Medrano; a cuyos esfuerzos y ejemplo debo lo que soy, como un testimonio de mi cariño y veneración.

A LA MEMORIA DE MIS QUERIDOS ABUELITOS.

q.e.p.d.

A MIS HERMANAS:

**Julietta Josefina, María Cristina y Familia.
Por alentar mi espíritu con su comprensión y alegría para vivir.**

A MI HERMANO:

**José Antonio, por su animosidad en el estudio
y su cooperación en la realización de este trabajo**

A MI TIA, SRA. OLGA ALONSO JIMENEZ:

Por su bondad.

A MI PRIMO:

**Gerardo. Por su gran temperamento de lucha y
superación.**

CON EL MAS PROFUNDO Y SINCERO AGRADE-
CIMIENTO PARA TODOS MIS MAESTROS Y DI-
RECTIVOS DE LA U. N. A. M.

A MIS COMPAÑEROS Y AMIGOS:

Por todos los días y momentos que convivimos
Juntos.

PROLOGO

El objetivo principal considerado en la elaboración de esta Tesis indudablemente se dirige a proporcionar una mayor conciencia en la importancia que ha tenido, posee y obtendrá cada uno de nuestros Municipios, y que a medida que el estudioso del Derecho se preocupe a sí mismo con sus conocimientos y estudios que le son propios, en acrecentar y hacer valer derechos y obligaciones que la Constitución otorga a dichas entidades, seguramente repercutirá en el progreso nacional en beneficio de todos aquellos mexicanos necesitados a quienes va directamente dirigida toda Función Social, y también por aquellos que dejaron de manifiesto en la historia de nuestra Patria la intención cabal y honrada de que así fuese.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES:

- I.—Breve referencia a la situación Municipal anterior a la Constitución de 1917.
- II.—Proyecto del primer jefe don Venustiano Carranza, como antecedente del artículo 115 Constitucional.
- III.—Pensamiento de los congresistas constituyentes de 1917 con relación a la discusión del tema Municipio Libre.
- IV.—Discursos de los diputados Heriberto Jara y Manuel Cepeda Medrano.
- V.—Conclusión de los debates del Congreso Constituyente y la formulación del artículo 115 constitucional.
- VI.—El artículo 115 constitucional a partir de la Constitución de 1917 y sus reformas hasta la época actual.

Durante la dominación española en México, los ayuntamientos representaron la única muestra de gobierno de los pueblos, aún cuando la participación de los gobernados fue en verdad muy reducida; y es que para entonces también en España, Carlos V y sus sucesores habían acabado con las libertades municipales y con el espíritu democrático de los ayuntamientos.

El ayuntamiento de la ciudad de México, en 1808, formado por criollos que ambicionaban la emancipación política de México, sostuvo la tesis de que cautivo el Rey de España correspondía al órgano municipal asumir el ejercicio de la soberanía, pues afirmaron que: "es contra los derechos de la Nación, a quien ninguno puede darle Rey si no es ella misma por el consentimiento universal de sus pueblos".

El intento fracasó en aquella fecha, pero las inquietudes libertarias no tardarían en iniciar la guerra de Independencia, que después de once años había de poner fin al régimen colonial y una vez consumada ésta, pese a que el Municipio pudo haber sido el primer elemento y el principio básico de la democracia mexicana, no fue objeto de consideración fundamental y de hecho no alcanzó la debida importancia en la vida política del país.

Desde la Independencia hasta el triunfo de la República en 67, los ayuntamientos resienten el desorden que antes prevalecía. Instituciones democráticas, parecería que los municipios deberían haber merecido atención de los regímenes federales y que la libertad municipal figuraría en los programas del partido liberal. Pero no fue así, éste olvidó la existencia de los municipios y fueron las constituciones centralistas

y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida. (1)

El menosprecio del Municipio por parte del liberalismo podría explicarse en los siguientes términos: "la revolución, aunque por distinta vía que la monarquía absoluta, condujo al propio abatimiento de la vida municipal. El principio individualista que la informaba determinó el menosprecio de la idea cooperativa. Por tanto de la organización municipal imbuída de un espíritu legalista, significó desde un primer instante, su hostilidad a las instituciones históricas. La legislación municipal del siglo XIX es su obra predilecta, obra que imprime al Municipio el sello individualista, legalista y centralizador que caracteriza a aquel gran movimiento político. (2).

El acta constitutiva, la Constitución de 24, el acta de Reformas de 46 y la Constitución de 57 no dedican ni un sólo artículo a los ayuntamientos; esta última los menciona tan sólo cuando en su artículo 31, establece la obligación del mexicano de contribuir a los gastos del Municipio, cuando en el artículo 36, considera obligación del ciudadano de inscribirse en el padrón de su municipalidad y cuando en el Art. 72 aludía a la elección popular de las autoridades municipales del Distrito y territorios. (3).

En cambio la Constitución centralista de 36 establece obligaciones minuciosamente reglamentadas en los artículos 22 a 26 de la sexta ley, entre los cuales el 25 señala como objeto de los ayuntamientos cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no sean de fundación particular; de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común de la reconstrucción, reparación de puentes, calzadas y caminos y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios; promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario. Las bases orgánicas de 43 señalan como facultades de las asambleas departamentales establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal, así como aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades (Art. 134,

(1) DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Felipe Tena Ramírez. Pág. 152. Editorial Porrúa, S. A. 1968.
(2 y 3) Idem.—Pág. 153.

fracciones X y XIII). Mejorando los dos precedentes centralistas, la legislación del Imperio emanado de la intervención francesa dió normas para la organización municipal, no superadas hasta nuestros días. Dice al respecto Miguel Macedo: "El Imperio estableció el régimen municipal de alcaldes remunerados, de nombramiento del gobierno y encargados de toda la administración comunal y de la ejecución de las decisiones de los ayuntamientos, que eran simples cuerpos deliberantes e inspectores, de elección popular y sin función política alguna. Tal sistema dió buenos resultados en la ciudad de México, mejores que los que habían producido los precedentes: tal régimen, implantado por otro gobierno que el Imperial, hubiera llegado probablemente a arraigar en nuestro sistema administrativo, como más conforme con el buen principio de no confiar la administración a cuerpos colegiados y concejiles, sino a funcionarios unitarios y remunerados; pero el Imperio lo contaminó con su desprestigio y con el odio que despertó en el pueblo mexicano, con denado así al olvido". (4).

El sistema municipal derivado de la Reforma, continuó siendo tutelado por el régimen de Prefecturas, cada vez rebasó en mayor grado los límites de sus funciones hasta convertirse, años después durante la dictadura porfirista en una institución odiosa conculcadora de los derechos ciudadanos.

Las Instituciones políticas, económicas y sociales de la nación, al entrar el período revolucionario de 1910, sufren un desequilibrio total y al triunfo de la revolución nuestro país logra un adelanto importantísimo en todas sus Instituciones públicas y privadas, al culminar con la expedición de la Constitución que actualmente nos rige.

II

El Decreto expedido el 25 de diciembre de 1914, por el primer jefe de la Revolución, Don Venustiano Carranza, encargado del poder ejecutivo, constituyó el antecedente del artículo 115 Constitucional, al disponer: "Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio Libre, administrado

(4) DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, Felipe Tena Ramírez. Págs. 153 y 154 Editorial Porrúa, S. A. 1968.

por ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado. El ejecutivo federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren".

El Proyecto de Constitución, en su Artículo 115 disponía "Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de Gobierno Republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre, administrado cada uno por ayuntamientos de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el Gobierno del Estado". Don Venustiano Carranza, al entregar este Proyecto al Congreso Constituyente expresó: "El Municipio independiente, que es sin disputa, una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del Gobierno Libre, conquista que no solo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, y una buena ley electoral que tenga a éstos elegidos del voto público y que castiga con toda severidad, toda tentativa para evitarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que le permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable".

III

La Asamblea Constituyente, aprobó la fracción primera del Artículo 115, contenida en el proyecto original sometíendose a debate la fracción segunda adicionada por la Comisión de Constitución en los siguientes términos: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado, en la proporción y término que señala la Legislatura Local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado, y para vigilar la contabilidad de cada Municipio. Los conflictos hacendarios entre el Municipio y los poderes de un Estado, los resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la Ley".

Al entrar en debate dicha fracción, surgen discrepancias referentes a la plena autonomía económica del Municipio, ya que, mientras una parte de Diputados la conciben como derecho a recaudar los impuestos municipales, otros la conciben como una atribución para recaudar todos

los impuestos, contribuyendo con parte de éstos, a los gastos públicos del Estado. Ahora bien, hubo quienes se pronunciaron en contra de la completa autonomía municipal para recaudar todos los impuestos, al señalar, que tal atribución representaba una libertad aparente, toda vez, que al recaudar todos los impuestos, se daba lugar a la Intervención por parte de los ejecutivos mediante el nombramiento de inspectores que vigilarán la contabilidad de los ayuntamientos. Sin embargo, hubo quienes señalaron que la libertad municipal no sufría menoscabo alguno por la inspección que al efecto realizaran los ejecutivos, ya que ésta sería sobre la parte correspondiente a los fondos del Estado.

Los diputados que se inclinaban a favor de que los municipios debían recaudar todos los impuestos, hubo quien señalaba: "la independencia municipal, no consiste en que el ayuntamiento no cobre más de lo que le corresponda, sino que tenga lo suficiente para sus gastos". Además, se afirmaba que no lesiona la autonomía municipal, el nombramiento de inspectores por parte del Estado para que vigilaran lo que les correspondía de las rentas, ya que su misión se reducía exclusivamente a vigilar la contabilidad municipal, sin autoridad para intervenir en ella. En síntesis, los debates así planteados son los siguientes:

A).—Discusión sobre el establecimiento de una o dos recaudaciones "la de Tesorería Municipal" y "la de Rentas del Estado".

B).—Discusión sobre quién deberá resolver los conflictos que surjan entre el Municipio y el Estado en cuestiones hacendarias; el Congreso local o la Suprema Corte de Justicia.

C).—Discusión sobre qué ramos, qué capítulos, van a formar las haciendas municipales.

En virtud de las diversas opiniones que se suscitaron sobre los puntos enumerados anteriormente, se nombró una segunda comisión de Constitución, la cual presentó un nuevo proyecto señalando que: el "Municipio administrará libremente su hacienda", lo que daba a entender que no recaudaría lo correspondiente al Estado ya que ese punto se suprimía en la redacción del inciso. También señalaba que las controversias suscitadas entre los poderes de un Estado y el Municipio, serían resueltas por el Tribunal Superior de Justicia de cada Entidad y no por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por último señalaba lo que debería de entenderse por Hacienda Municipal en la forma siguiente:

"se formará de las contribuciones necesarias para atender sus diversos ramos y el del tanto que asigne el Estado a cada Municipio".

La Comisión de Constitución, se dijo, no había interpretado ni en el primero ni en el segundo de sus proyectos, el sentir de la Asamblea Constituyente. Era notorio el temor de invadir la soberanía de los Estados al expresarse que las condiciones relativas a la hacienda municipal, debían ser fijadas, por cada Legislatura y no por la Constitución General de la República, limitándose esta última a señalar "que los Municipios deben tener absoluta libertad, fijándole en cada caso el régimen que mejor les convenga".

Ahora bien, consideramos importante reproducir los discursos que pronunciaron en torno al debate de la fracción II del Artículo 115, los Diputados Heriberto Jara y Manuel Cepeda Medrano:

IV

DISCURSO DEL DIP. HERIBERTO JARA

Señores Diputados: Si la Comisión no hubiera traído al debate la II fracción del Artículo 115 en la forma en que está expuesta, seguramente que no hubiera sido consecuente con la idea expresada, que la referida Comisión tiene para dar a los municipios su libertad, de acuerdo con el programa revolucionario. No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a entidades en lo general. Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los Estados; las contribuciones han sido impuestas por los Estados; la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los Estados, por los Gobiernos de los respectivos Estados. En una palabra: al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante: una libertad que no puede tenerse como tal porque sólo se ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la policía, y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una Entidad en pequeño que esté constituida por sus tres poderes. ¿Qué razón habrá fundamental, digna de tomarse en consideración, para que, por ejemplo, la Federación dijera: "Yo voy a imponer las contribuciones en los Estados y el Gobierno Federal será quien después distribuya en los diversos Estados lo que a cada uno corresponda o crea que corresponda para sus atenciones?" ¿Cuál sería o cuáles serían las razones que se

expondrían sobre el particular, razones, como antes dije, dignas de tomarse en consideración? Indudablemente que los Estados tienen a la vista sus distintos problemas, están mejor posesionados de ellos, ven de cerca sus dificultades y están en mejores condiciones para poder aplicar sus contribuciones y también para distribuir dichas contribuciones en el presupuesto de egresos. El que está lejos recibe las noticias de los diferentes lugares por conductos diversos, bien por informes secretos, bien por informes verbales, pero que no son lo suficientemente claros, que no son lo suficientemente precisos para dar una idea clara y terminante de lo que pasa en determinados lugares; así pues, las apreciaciones económicas que hiciese la Federación respecto a los distintos Estados, no serían exactas y estaría en condiciones de incurrir en frecuentes errores, con grave perjuicio de las entidades federativas; en relación, los municipios con los Estados están en iguales condiciones. Hasta ahora se ha acostumbrado que los municipios hagan los presupuestos de ingresos y egresos y vayan a los Estados para que allí sean revisados. Si el municipio, celoso de la instrucción pública, que defendió tanto nuestro compañero que me ha precedido en el uso de la palabra, señala una fuerte partida para la instrucción pública, para su mejor sostenimiento y más amplio desarrollo, y el Estado cree que es una suma fuerte que no debe invertirse en la instrucción pública, y cree que se necesita para atenciones de otra especie, puede restarla de la cantidad señalada a la instrucción, sacrificando así un ramo tan importante, y el Estado se verá constreñido a sacrificarlo para poder hacer una obra eficaz, una obra buena en pro de la instrucción pública. Lo que se dice de este ramo puede decirse respecto de los demás: los municipios, las autoridades municipales, deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presenten en su jurisdicción, puesto que son las que están mejor capacitadas para resolver acerca de la forma más eficaz de tratar esos problemas, y están, por consiguiente, en mejores condiciones para distribuir sus dineros, las contribuciones que paguen los hijos del propio municipio y son los interesados en fomentar el desarrollo del municipio en las obras de más importancia, en las obras que den mejor resultado, en las que más necesite, en fin, aquel municipio. Seguramente que los habitantes de un municipio son los interesados en el desarrollo de éste; si se trata de un comerciante, yo creo que es el mayormente interesado en que haya, por ejemplo, magníficas vías de comunicación, en que haya ferrocarriles en el lugar donde reside, en que haya facilidades para transportar sus mercancías y facilidades para

la exportación de sus productos; si se trata de alguna población agrícola, los particulares, los que no ejercen el comercio, también ¿cómo no han de desear que su población tenga las mejores condiciones, buenas calles bien adoquinadas, con un servicio de atarjeas sano, con luz eléctrica, en fin, con todas las mejoras que los pueblos modernos tienen en la actualidad?, y por consiguiente, los habitantes de estas pequeñas entidades, que forman el gran conjunto nacional, serán los más interesados en el desarrollo de las poblaciones, serán los que procuren que se establezca una especie de competencia, porque nadie querrá quedarse atrás en la marcha hacia el progreso. Cuando sepa un municipio convecino de otro que en éste se está desarrollando una magnífica acción en pro de la educación pública, esto servirá de aguijón, de estímulo para que otro municipio procure hacer lo mismo, para que procuren sus habitantes tener en su población suficiente número de escuelas y tener profesores bien pagados, para que la acción escolar sea efectiva y eficaz. Algunos temores se han iniciado acerca de que si a los municipios se les deja el manejo de la hacienda libremente, es probable que incurran en frecuentes errores de alguna trascendencia; nosotros, en previsión de eso, nos hemos permitido asentar que las legislaturas de los Estados fijarán lo que a éste corresponda para las atenciones meramente indispensables para el sostenimiento de los gobiernos de los Estados, para lo que sea absolutamente necesario para el funcionamiento de esos gobiernos. Pero queremos quitarles esa traba a los municipios, queremos que el Gobierno del Estado no sea ya el papá, que temeroso de que el niño compre una cantidad exorbitante de dulces que le hagan daño, le recoja el dinero que el padrino o abuelo le ha dado, y después le da centavo por centavo para que no le hagan daño las charamuscas. Los municipios no deben estar en esas condiciones. Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamos por la otra; no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del Gobierno del Estado. (Aplau-

sos). Así pues, señores diputados, pido respetuosamente a vuestra soberanía os dignéis dar vuestro voto por el artículo a discusión en la forma en que lo ha expuesto la Comisión. (Aplausos). (5)

DISCURSO DEL DIPUTADO MANUEL CEPEDA MEDRANO

Señores diputados:... Hoy hemos tenido una reunión algunas personas de esta honorable Cámara, y hemos formado un memorial que calzan las firmas de los señores Esteban B. Calderón, López Guerra, Arnulfo Silva, Julián Adame y el que habla, y que dice: (Leyó). Señores diputados: probablemente cuando se tratan estos asuntos que son cansados, de por sí, no se pone la atención necesaria para poder resolverlos, y probablemente os cansarán estas cuestiones; pero que son necesarias para desempeñar un puesto público, es natural que no conozcan nada, porque se les ha arrancado de los trabajos del campo para que vengan a desempeñar un puesto honroso, y ¿cómo ha de ser posible que nosotros vayamos a depositar toda nuestra confianza, todos nuestros asuntos públicos y nuestros fondos en poder únicamente, absolutamente, de los ayuntamientos sin intervención del Estado? y entonces, ¿cómo podremos exigir nosotros que el Estado pueda mantenerse libremente, que pueda progresar, que pueda mantener sus fuerzas de seguridad pública, y que pueda, en fin, mantener la instrucción? (Voces: ¡A votar! ¡A votar! Parece señores, que nos han cansado estas cuestiones hacendarias y económicas, pero los que hemos tenido práctica en estos asuntos, no con pretensión, sino con ánimo de orientar a esta honorable Asamblea, venimos a exponer nuestras ideas que muchos de ustedes no han conocido nunca. (Aplausos). Tengo necesidad de hablar así en estos momentos. Yo quisiera, señores diputados, que aquí, como dijo algún otro orador, se levantaran todos los que conocen algo de la hacienda pública de sus Estados, para con ellos contender pero si dicen ustedes que por orgullo, por pretensión, venimos aquí a abordar la tribuna provocando el cansancio de la Asamblea, es necesario tener en cuenta, señores, que esta vez se juega la suerte del Estado y de la República, y no queremos que el Municipio, al venir a ser

(5) DISCURSOS DOCTRINALES EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE LA REVOLUCION MEXICANA 1916-1917. Publicado por el Patronato del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México, 1967. Páginas, 335, 336 y 337.

sos). Así pues, señores diputados, pido respetuosamente a vuestra soberanía os dignéis dar vuestro voto por el artículo a discusión en la forma en que lo ha expuesto la Comisión. (Aplausos). (5)

DISCURSO DEL DIPUTADO MANUEL CEPEDA MEDRANO

Señores diputados: . . . Hoy hemos tenido una reunión algunas personas de esta honorable Cámara, y hemos formado un memorial que calzan las firmas de los señores Esteban B. Calderón, López Guerra, Arnulfo Silva, Julián Adame y el que habla, y que dice: (Leyó). Señores diputados: probablemente cuando se tratan estos asuntos que son cansados, de por sí, no se pone la atención necesaria para poder resolverlos, y probablemente os cansarán estas cuestiones; pero que son necesarias para desempeñar un puesto público, es natural que no conozcan nada, porque se les ha arrancado de los trabajos del campo para que vengan a desempeñar un puesto honroso, y ¿cómo ha de ser posible que nosotros vayamos a depositar toda nuestra confianza, todos nuestros asuntos públicos y nuestros fondos en poder únicamente, absolutamente, de los ayuntamientos sin intervención del Estado? y entonces, ¿cómo podremos exigir nosotros que el Estado pueda mantenerse libremente, que pueda progresar, que pueda mantener sus fuerzas de seguridad pública, y que pueda, en fin, mantener la instrucción? (Voces: ¡A votar! ¡A votar! Parece señores, que nos han cansado estas cuestiones hacendarias y económicas, pero los que hemos tenido práctica en estos asuntos, no con pretensión, sino con ánimo de orientar a esta honorable Asamblea, venimos a exponer nuestras ideas que muchos de ustedes no han conocido nunca. (Aplausos). Tengo necesidad de hablar así en estos momentos. Yo quisiera, señores diputados, que aquí, como dijo algún otro orador, se levantaran todos los que conocen algo de la hacienda pública de sus Estados, para con ellos contender pero si dicen ustedes que por orgullo, por pretensión, venimos aquí a abordar la tribuna provocando el cansancio de la Asamblea, es necesario tener en cuenta, señores, que esta vez se juega la suerte del Estado y de la República, y no queremos que el Municipio, al venir a ser

(5) DISCURSOS DOCTRINALES EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE LA REVOLUCION MEXICANA 1916-1917. Publicado por el Patronato del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México, 1967. Páginas, 335, 336 y 337.

autónomo, venga a ser árbitro del Estado, y que se encuentre como el papá grande para los Estados, así como ha dicho Jara, que él no permite que el Estado sea el árbitro dentro de su Entidad, así nosotros no permitiremos que los municipios sean autoridades dentro del Estado. Es necesario que haya coacción, es necesario que haya unión política. Aquí se nos ha dicho en este dictamen de la 2a. Comisión que entre los conflictos del Municipio y el Estado, por cuestiones hacendarías, debe resolver la Suprema Corte de Justicia. Esto, sencillamente, señores, es contrariar todo sentido común, porque nosotros no podemos admitir que dentro del Estado un presidente municipal, porque se le antoje quejarse a la Suprema Corte, tan sólo porque no se le apruebe un presupuesto, venga a imponerse al Estado y, asómbrense ustedes, todos los municipios sin excepción, tenían su papel fiduciario sin tener en sus cajas los fondos de reserva correspondientes a la cantidad de papel que habían emitido, y entonces el Gobierno del Estado, de una manera enérgica, les ordenó que se arbitraran aquellos fondos y que pagaran aquellos vales. Encontramos alguna resistencia para obligar a cada uno de los presidentes a que diera la orden al tesorero, cuando el presidente se resistía había que investirnos de la autoridad que teníamos para que el pueblo no saliera defraudado. Eso fue en todos los pueblos del Estado de Coahuila; allí la inmoralidad fue grande, la torpeza fue inaudita, la contabilidad no se conocía por parte de los empleados; nos dirán ustedes, como nos dijo el señor Alvarez, que en su pueblo, en Zamora, cuando fue presidente municipal, en ese tiempo la hacienda pública se encontraba en pésimas condiciones —yo creo que no fue en tiempo del constitucionalismo, que no se podía pagar a los soldados, a los gendarmes: nos ha dicho que ha encontrado que los ciudadanos no votaban únicamente porque no se ha dejado en completa libertad a los municipios, porque aquellos ciudadanos son partidarios celosos de su derecho, y quieren que los tesoreros municipales y presidentes municipales administren los fondos para colocar su voto en la urna. Si este egoísmo es tan grande en ese Estado— que no creo que no voten o hayan votado antes—, ha sido debido a otras causas, pues si así no fuere, se impondría la necesidad de recogerles todos los fondos a los ciudadanos, para que fueran a depositar su voto en la urna. Nosotros hemos visto en todas las Tesorerías municipales desbarajuste y desorden; especialmente hemos observado en su contabilidad, que no se puede llamar contabilidad, grandes errores, y hasta que no se exija a los inspectores, a los visitadores, el requisito de saber la contabili

dad a fondo, la contabilidad fiscal que no conoce absolutamente nadie, y naturalmente menos aquellos hombres que en los pueblos humildes han ido allí por elección popular o por indicación del presidente municipal a tratar de cumplir con los intereses generales de la patria. Hasta ahora los oradores del pro y del contra no hemos oído razonamientos. Las razones que ha expuesto el señor Martínez Escobar son que los municipios sufrirán perjuicios grandes si nosotros permitimos que ellos recauden todos los impuestos y que de allí participen algo al Estado. El señor Alvarez dice que no es esa la idea de la Comisión; y yo me permito advertirle al señor Alvarez que la 2a. Comisión ha establecido en el dictamen que todos los impuestos serían cobrados por el Municipio y que de allí se participaría algo al Estado. El señor Alvarez dice que no serían todos los impuestos, que el Estado tendría sus impuestos propios; habría dos recaudaciones como hasta ahora existen en todos los Estados; habría la Tesorería Municipal y la Recaudación de Rentas del Estado; es indudable, supuesto que el Estado cobrará sus rentas propias, sobre minerales, sobre la tierra, rentas sobre las propiedades, etcétera. Es natural que deben existir dos recaudaciones y no una sola. No se va a conocer nada, ni se va a entorpecer el sistema de que se ha establecido un sistema que nos ha expuesto el señor Alvarez: ese sistema es inconveniente para el progreso de cualquier Estado; es inconveniente, porque los municipios, los ayuntamientos, desgraciadamente, se encuentran integrados, en su mayor parte, de gente ignorante; esta verdad es necesario decirlo sin escrúpulos. El señor Alvarez nos ha dicho que él ha sido visitador de hacienda durante seis meses; el señor Alvarez nos ha dicho que él ha visitado esas recaudaciones, que ha visto que esos hombres no son aptos para llevar la contabilidad; el señor Alvarez nos ha manifestado una gran verdad, y yo voy a decir algo más: en mis visitas, como he dicho, a todos los municipios, he encontrado que no sólo se han defraudado los intereses del Municipio, sino que ni siquiera han cumplido con sus deberes los empleados de la hacienda pública. En Coahuila, tan luego como nos dejaron el campo las fuerzas del traidor Huerta, fuimos a ver la hacienda pública en los municipios, gobernador o a la Legislatura del Estado. Este anhelo expresado por el C. Heriberto Jara, de implantar a los Municipios la autonomía e independencia económica, se ha visto con el devenir del tiempo, incrementado por la necesidad de dotar a los mismos de libertad política y de libertad económica. Mientras que las ideas expresadas por

el C. Manuel Cepeda Medrano, fueron y son irrelevantes para el buen funcionamiento del Municipio. (6)

V

La Fracción II así propuesta fue desechada, por último en la Sesión del 29 de enero fue propuesto un nuevo texto que decía: "Los Municipios tendrán el libre manejo de su hacienda, y ésta se formará de lo siguiente:

A).—Ingresos causados con motivo de servicios públicos, que tiendan a satisfacer una necesidad general de los habitantes de la circunscripción respectiva. (7)

B).—Una suma que el Estado integrará al Municipio, y que no será inferior al 10% del total de lo que el Estado recaude para sí por todos los ramos de la riqueza privada de la municipalidad de que se trate. (8)

C).—Los ingresos que el Estado asigne al Municipio para que cubra todos los gastos de aquellos servicios que, por la nueva organización municipal, pasen a ser del resorte del ayuntamiento y no sean los establecidos en la base 1 de este inciso. Estos ingresos deberán ser bastantes para cubrir convenientemente todos los gastos de dichos servicios. (9)

Si con motivo de los derechos que concede a los municipios, de este artículo surgiere algún conflicto entre un Municipio y el Poder Ejecutivo del Estado, conocerá de dicho conflicto la Legislatura respectiva, quien oirá al ayuntamiento en cuestión, pudiendo este enviar hasta dos representantes para que concurren a las sesiones de la Legislatura en que el asunto se trate, teniendo voz informativa y no voto. (10)

Si el conflicto fuere entre la Legislatura y el Municipio, conocerá de él el Tribunal Superior del Estado, en la forma que establece el párrafo anterior. (11).

(6) IDEM. Páginas, 337, 338, 339, 340 y 341.

(7) y (8) EL MUNICIPIO MEXICANO COMO INSTITUCION REVOLUCIONARIA Y PLANTEAMIENTO DE SUS PROBLEMAS ACTUALES. Comisión Integrada: Sen. Dr. Juan José González Bustamante, Sen. Lic. Arturo Moguel Esponda y Sen. Dr. Mario C. Olivera. Asesor Lic. Juan Pérez Abreu J. Doc. 81/65-C. Página 16.

(9) IDEM. Páginas 16 y 17.

(10) IDEM.

(11) IDEM.

En todo caso, los procedimientos serán rápidos a fin de que el conflicto sea resuelto a la mayor brevedad". (12)

La libertad municipal debe basarse en la independencia económica del municipio no dar al Estado constitucionalmente recursos propios es dejarlo a merced de los intereses locales absorbentes y no conseguir el fin a que a este respecto se propone la ley, **siendo muy difícil y peligroso hacer una enumeración de los ramos municipales, debe adoptarse un concepto que comprenda todos esos ramos de una manera genérica.** (13)

Finalmente, después de una larga y complicada discusión en que se propusiera segundo texto por las comisiones, y votos particulares por algunos de sus miembros, en la última sesión de trabajos del constituyente, la sesión permanente que se inició el 29 y terminó el 31 de enero, se definió el gran asunto de la hacienda Municipal en los siguientes términos: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen en las legislaturas del Estado y que en todo caso, serán suficientes para atender sus necesidades". (14)

Quedaba en manos de la legislatura de los Estados la creación de la Hacienda Municipal y las atribuciones del Municipio quedaron incluidas en el término genérico de "sus necesidades".

VI

A partir de la vigencia de la Constitución de 1917, que instituyó el Municipio libre como base de la organización política y administrativa de los Estados y que, por lo tanto, sometió la población entera de la República y el territorio nacional al régimen municipal, diversas reglamentaciones, o aún reformas profundas del sistema municipal, han sido propuestas como solución y mejoramiento básico del municipio.

El texto original del Artículo 115, tal y como fue aprobado por el Constituyente, y entró en vigor el 5 de febrero de 1917, ha sido reformado o adicionado en cinco ocasiones, con las siguientes fechas de publicación en el Diario Oficial:

(12) IDEM. Páginas 17 y 18.

(13) IDEM.

(14) IDEM. Página 18.

20 de agosto de 1928,
29 de abril de 1933,
8 de enero de 1943,
12 de febrero de 1947 y
17 de octubre de 1953. (15)

En cinco ocasiones distintas, el máximo órgano legislativo, integrado por representantes auténticos de la Revolución: el Constituyente Permanente, ha tenido frente a sí el problema municipal y la oportunidad de intervenir en él. Solamente en dos de esas ocasiones, en 1933 y 1947, han versado las reformas sobre el tema del Municipio; en el 33 para aplicar el principio de "no reelección relativa", a los funcionarios municipales y en el 47 para establecer el voto femenino por primera vez, en las elecciones municipales. En ambas reformas no se tocó la situación fundamental del órgano político municipal, como nivel de gobierno que vive dentro de otras estructuras políticas más extensas y de mayor jerarquía constitucional: **los Estados y la Federación.** (16)

(15) IDEM. Páginas 18 y 19.

(16) IDEM.

CAPITULO SEGUNDO

EL MUNICIPIO EN NUESTRA CONSTITUCION FEDERAL

- I.—Principios referentes a la forma de:
gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.
- II.—El Régimen Municipal como exponente de la voluntad popular. La no reelección.
- III.—Libertad económica del Municipio.
La demanda de Amparo como vía protectora a sus intereses patrimoniales.
- IV.—Personalidad Jurídica del Municipio.
Posible actividad económica realizable para el incremento de sus propios Ingresos.
- V.—Preceptos constitucionales referentes del Municipio.

Nuestra Constitución coloca al Municipio en la base de la División Territorial y de la organización política y administrativa de los Estados. Al disponer en su Art. 115 "Los Estados adoptarán, para su régimen interior la forma de Gobierno Republicano, Representativo, Popular teniendo como base de su división territorial y su organización política y administrativa, el Municipio Libre..."

En concordancia con los Artículos 39, 40 y 41 que respectivamente disponen:

"La Soberanía Nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su Gobierno".

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

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

II

En efecto, el régimen municipal constituye la base de nuestra democracia, como forma de gobierno y la primera manifestación de las voluntades ciudadanas para la designación de las autoridades con las que tiene contacto inmediato, al disponer el Art. 115 fracc. I: "Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado".

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

III

La fracc. II del citado artículo al disponer: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalan las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales".

Al analizar éste artículo hacemos notar que ya los legisladores del Congreso Constituyente tenían la concepción de que no puede haber libertad política, cuando no hay libertad económica; por lo tanto afirmamos "que restringe la autonomía del Municipio, toda vez que queda supeditado a la voluntad de las Legislaturas de los Estados"; sin embargo, cabe señalar que aún cuando la creación de las contribuciones en favor del Municipio dependen en forma potestativa de las Legislaturas de los Estados, éstas deberán ser suficientes para atender a las necesidades municipales.

Así, resulta interesante transcribir el Art. 9 de la Ley Orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución que establece: "Las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de Amparo por conducto de

los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la ley que se reclame afecte los intereses patrimoniales de aquellas"

IV

La Fracc. III.—"Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales".

La Constitución Federal reconoce al Municipio como una persona jurídica, un sujeto, ente o centro de imputación jurídica con patrimonio propio, al cual se le atribuye potestad, derechos y obligaciones. Por lo tanto puede ser acreedor, deudor, accionista, heredero, legatario, donante, actor y demandado ante los tribunales, y en general todos aquellos actos que en derecho pertenezcan a las personas morales.

En consecuencia los municipios pueden desempeñar actividades económicas como un particular, porque la misión del Municipio es la satisfacción de sus necesidades y que cualquiera que sea la posición que se adopte constituye una parte de su administración. Se ha creído que lo normal es que el Municipio obtenga sus ingresos a través de la participación económica que efectúan los gobernados y que se llama la contribución; tal vez por ello, cuando se dedica a operaciones industriales, comerciales o de servicios que son de interés general pero no públicos, se hable de una injustificada intervención de la administración municipal en la economía de la colectividad. En realidad no es así ya que el Municipio realiza actos administrativos en un plano de autonomía para defensa de un interés general y en consecuencia hay justicia distributiva.

Dentro de los preceptos Constitucionales que imponen prohibiciones a los Estados y por ende a los municipios, y para los efectos y fines de éste estudio conviene hacer mención de lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracc. VIII del art. 117 que dice: "Los Estados y los Municipios no podrán celebrar Empréstitos sino para la ejecución de obras que estén destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos".

De la lectura del texto anterior, interpretado a contrario sensu, se desprende que los municipios podrán celebrar empréstitos para la ejecución de toda clase de obras que estén destinadas a producir directamente un incremento de sus respectivos ingresos.

V

Consideramos necesario hacer una breve mención de algunos preceptos Constitucionales referentes al Municipio.

Art. 3o. "La educación que imparta el Estado —Federación, Estados, Municipio —tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y a la conciencia de la solidaridad internacional en la Independencia y en la justicia".

VIII.—"El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplen o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquéllos que las infrinjan".

Este artículo atribuye al Municipio funciones educativas sujetas a la Legislación Federal.

Art. 5o. "Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123".

"En cuanto a los servicios públicos sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular,

Este artículo al declarar obligatorios los cargos concejiles y los de elección popular, limita la libertad propia por la libertad de los demás con el fin de salvaguardar las libertades y el correcto funcionamiento de la sociedad.

Art. 9o. "No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país".

Este artículo faculta exclusivamente a los ciudadanos mexicanos a intervenir en la formación y funcionamiento de los órganos de gobierno, (Federales, Estatales y Municipales).

Art. 27o. Frac. VI... "Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, 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...".

Este artículo limita la capacidad del Municipio, para adquirir y poseer bienes raíces en cuanto sean destinados a satisfacer intereses colectivos

Art. 31. "Son obligaciones de los mexicanos:

...IV.—Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

Este artículo autoriza tanto a la Federación, como a los Estados y a los Municipios, a establecer los impuestos que les permitan cubrir sus necesidades y desempeñar sus funciones de la manera más eficiente. Con la única restricción de que esos sean en la forma proporcional y equitativa que fijan las leyes. Cabe señalar, que mientras la Federación y los Estados disponen de órganos legislativos con la suficiente autoridad para establecer los impuestos que crean necesarios para sufragar sus gastos, los Municipios dependen de las legislaturas de los Estados. A ello habrá que añadir la existencia de dos o más autoridades de Gobierno facultadas para establecer impuestos en la misma fuente, determina que se origine el problema de la concurrencia fiscal.

Este fenómeno reviste gran importancia, ya que el que una misma fuente de ingresos sea gravada dos o más veces se traduce en obstáculos que impiden el adecuado desenvolvimiento de la producción y el consumo; propicia un régimen fiscal de difícil adaptación a los cambios económicos, sociales y políticos; hace que el sistema en su conjunto adolezca de equidad y justicia en el reparto de la carga tributaria; y, da lugar a una pluralidad de normas en materia de impuestos, complicando la administración y elevando el costo de recaudación. En resumen, constituye un elemento restrictivo.

Por último los Municipios tienen las fuentes de ingresos menos productivas, como son el pequeño comercio, ingresos por algunos servicios como rastros, panteones, mercados, etc., y al mismo tiempo, también son los que tienen los sistemas de recaudación más atrasados. Por esta razón obtienen una participación muy modesta de los ingresos fiscales totales que resulta insuficiente en alto grado para satisfacer las numerosas funciones que le son propias.

Art. 73. "El Congreso tiene facultad:

...VI.—Para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales:

2a... Los Territorios se dividirán en Municipalidades, que tendrán la extensión territorial y el número de habitantes suficiente para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a sus gastos comunes. Cada Municipalidad de los Territorios estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa".

La citada fracción consagra el régimen municipal en los Territorios Federales en cuanto a su integración, sin señalar sus atribuciones.

XXV.—"...Para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República".

XXIX.—"...Las Legislaturas Locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica".

Art. 130, "en sus párrafos primero y onceavo confieren facultades y señalan obligaciones para la autoridad municipal en su actividad auxiliar de la Federación en la cuestión religiosa".

CAPITULO TERCERO

FORMAS DE ORGANIZACION POLITICA Y ADMINISTRATIVA

I.—Cuadro sinóptico.

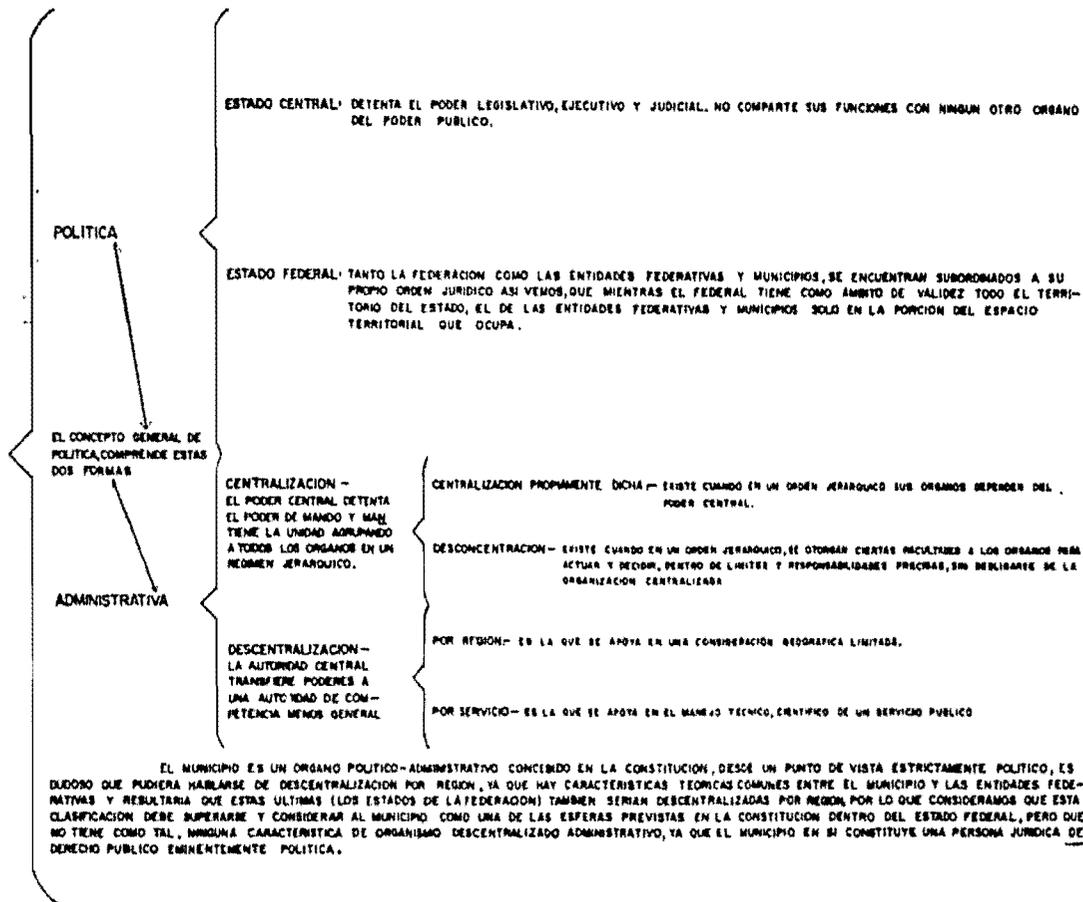
II.—El Federalismo y el Municipio.

a) Federalismo y Descentralización.

b) Federalismo y Competencia Legislativa Municipal.

III.—La Descentralización y el Municipio.

FORMAS DE ORGANIZACION POLITICA Y ADMINISTRATIVA



Después de analizar las distintas formas de organización política y administrativa que señala el cuadro sinóptico anterior, y con el fin de precisar teóricamente la situación jurídica del Municipio dentro de esa gran organización; a continuación trataremos de establecer una relación para fijar los perfiles entre el Estado miembro y el Municipio, de vital interés para la mejor comprensión y mayor evaluación del tema.

Así vemos que a partir de la guerra de Secesión, se admite unánimemente que es irrevocable la voluntad de las entidades federativas para formar una federación, también habrá que aceptar, a manera de contrapartida, la necesidad de asegurar a dichas entidades su propia persistencia jurídica, nada que conduzca a la desmembración, que es un aumento desorbitado en las entidades, nada tampoco que extinga en el sentido de la Centralización el Status por ellas adoptado voluntariamente y que sin su consentimiento no cabe abolir. (1)

Lo expuesto nos conduce a estudiar en primer término, el elemento esencial que configura a un Estado-miembro, y en segundo lugar, el mecanismo Constitucional mediante el cual se protege su voluntad de conservar ese elemento esencial. (2)

a).—Para Kelsen (y en pos suya Mouskheli), el federalismo es una forma de Descentralización. Tres son en su concepto los grados de Descentralización:

La comuna o Municipio, que goza de cierta autonomía administrativa dentro del marco y bajo la tutela del Estado central.

La provincia autónoma, que alcanza determinada autonomía política, pero cuya constitución es impuesta por un Estado dominante; el Estado-miembro o federado, que goza de autonomía constitucional. (3)

De dichas tres categorías interesa para nuestro estudio el cotejo entre la primera y la última, ya que la provincia autónoma, conocida en varios países europeos, no ha existido nunca en nuestra organización política. El federalismo es un fenómeno de Descentralización. El Municipio Libre también es un fenómeno de Descentralización. Pero éste últi-

(1) DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Felipe Tena Ramírez. Pág. 133. Editorial Porrúa. 1968.

(2) IDEM.

(3) TEORIA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO. Kelsen. Pág. 333. Edición México. 1949.

mo, aunque el Municipio se gobierna por sí mismo, sin embargo la Ley que crea los órganos municipales y los dota de competencia no es ley que se dan a sí mismos los habitantes del Municipio, sino que la expide para todos los municipios la Legislatura del Estado. Carece pues, el municipio de la autodeterminación legislativa, que es lo que caracteriza al órgano constituyente. (4)

b).—Si hemos de penetrar en el otro término de la comparación, debemos ratificar que "El radio de la autoridad municipal se encuentra restringido a la etapa de creación de normas individuales". (5)

Aún los llamados estatutos autónomos; por ejemplo, los bandos de policía y buen gobierno, no pueden estimarse como actos legislativos propiamente dichos, a pesar de su generalidad, sino como desarrollo de las leyes expedidas por el órgano legislativo central. (6)

Las Constituciones locales han entendido que la función legislativa, especialmente la expedición de la ley orgánica municipal, en ningún caso compete al órgano municipal, lo que está de acuerdo con el principio de la división de poderes, que no toleraría la ampliación de la función legislativa a otro titular del que la tiene en exclusividad, según es el poder legislativo. (7)

III

Excluida la competencia legislativa, debemos precisar el contenido de la Descentralización municipal, lo que nos pondrá en contacto con el ya comentado artículo 115 Constitucional, y que por ahora por razón de método hemos de separar del orden seguido en el precepto de referencia. (8)

En su Fracc. III el Art. 115 determina que "Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales". A nuestro parecer éste precepto no zanja, por sí sólo, las interrogantes de que si el Municipio es de formación natural y anterior al Estado o de que si es una creación de éste. Es a la Legislación local a la que corresponde

(4) DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Felipe Tena Ramírez. Págs. 134 y 148. Edición Porrúa, 1968.

(5) IDEM.

(6) IDEM

(7) y (8) Idem. Págs. 148 y 149.

fijar las condiciones que ha de satisfacer una comunidad de personas —agrupadas comúnmente en familias— para merecer la categoría de municipalidad. Una vez satisfechas éstas condiciones, y reconocida su existencia por la autoridad, surge el Municipio con la personalidad jurídica que ipso-jure le otorga la Constitución federal. De éste modo se desplaza hacia la legislación local el problema del nacimiento del Municipio a la esfera del Derecho. (9)

En su párrafo inicial el Art. 115 dispone que los Estados tendrán "Como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre". La fórmula es inexacta. Un Estado miembro, en su calidad de tal, no puede fracccionarse en municipios para los efectos de organización interna, tanto por que esta organización es distinta y en cierto modo antagónica a la municipal cuanto por que la Descentralización burocrática confiada a los numerosos municipios conduciría al caos. La división territorial de los Estados no tiene por base al Municipio, sino a ciertas circunspecciones territoriales mucho más extensas llamadas distritos o cantones, cuya área se fija por órganos centrales de acuerdo con las necesidades de la administración. Esa división territorial se utiliza principalmente para finalidades de orden fiscal y electoral y nada tiene que ver con los municipios. (10)

Lo que el precepto quiso instituir, a través de una fórmula imprecisa, fue la libertad del Municipio y al mismo tiempo sus vínculos de coordinación con el Estado. Refirámonos a tales dos extremos que la Constitución trata de armonizar, como son la relativa autonomía del Municipio y su relativa subordinación al Estado. (11)

El papel que históricamente ha jugado siempre el Municipio lo ha convertido en abanderado natural de la libertad. Así lo reconoce Kelsen en cuanto al origen del Municipio: "La lucha por la autonomía local —afirma— fue originariamente una lucha por la democracia en el seno de un Estado autocrático". "Pero cuando el Estado tiene una organización esencialmente democrática —agrega— el otorgamiento de la autonomía local a un cuerpo territorialmente definido solamente implica una descentralización". (12) No podemos estar de acuerdo con éste último

(9) DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, Felipe Tena Ramírez. Pág. 149. Editorial Porrúa 1968.

(10) y 11 Idem.

(12) TEORIA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO. Kelsen. Pág. 332. Edición México 1949.

aserto. Si el Municipio es indudablemente una forma de descentralización, débese ante todo, a que constituye una forma espontánea y primaria de organización comunal que el Estado autocrático puede pretender ahogar, pero que al Estado democrático solo corresponde reconocerla e incorporarla a su estructura. En esa zona se refugia lo más elemental de las libertades individuales y de grupo y por eso sólo puede ser, mientras exista como Municipio, una zona descentralizada. Aún en un Estado rigurosamente democrático, el Municipio debe continuar existiendo a título de reducto final e incoercible de la libertad de la persona frente al Estado. El día en que la descentralización municipal obedezca a otra causa, el Municipio habrá desaparecido como tal para convertirse en una cédula más, así sea descentralizada, de la organización del Estado. Es pues, el Municipio una manera de descentralización, pero lo es precisamente por su contenido permanente de libertad, que en las épocas de autocracia se pone en pie de guerra. Por lo demás, la democracia perfecta está muy lejos de ser la forma final e inmutable de ningún Estado; la crisis actual de la democracia lo confirma. De ahí que el sólo hecho de que en determinado momento un Estado alcance la cúspide de la democracia no autoriza a liquidar, dentro de ese Estado, la misión histórica y social del Municipio. (13).

Cuando el artículo 115 proclama la libertad del Municipio, reivindicada como base y esperanza de la democracia mexicana, esto es, trata de que el Municipio reasuma entre nosotros su misión de siempre, luchando por la democracia en el seno de un Estado tradicionalmente autocrático. Y para darnos cabal cuenta de la meta propuesta por la Constitución, sólo bastaría con hacer breve recorrido por la historia del Municipio en México.

(13) DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Op. cit. Pág. 151.

CAPITULO CUARTO

EL MUNICIPIO, PROMOTOR DEL DESARROLLO ECONOMICO, POLITICO Y SOCIAL

- I.—Características que configuran el panorama de desarrollo económico y el sistema de gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

- II.—Interrelación de las características que configuran el panorama de desarrollo económico con la tipología municipal y la importancia de la legislación orgánica del Municipio como determinante esencial.

Las observaciones que deseo relacionar aquí, pueden caracterizarse como dimensiones políticas de trascendencia económica y al intentarlo, me mantendré alejado de cualquier semejanza con una teoría general; trataré más bien de reunir muchas observaciones parciales, con la intención de aprender algo sobre la naturaleza y estructura de la interrelación existente entre la Economía y la Política. Desde luego no es ningún descubrimiento señalar que existen éstas dimensiones y efectos secundarios; el problema es que su búsqueda ha sido llevada a cabo, principalmente por sociólogos y politólogos, quienes naturalmente enfocan las cuestiones de mayor consideración del panorama económico, como la riqueza, la inflación, la desocupación en masa, etc. Los efectos de semejantes macrolineamientos o sucesos económicos, sobre la Política, son evidentes y tan complejos que son impredecibles e inconclusos.

En particular nos interesa estudiar las características generales más obvias y de mayor escala dentro del panorama del desarrollo económico y que al mismo tiempo constituyen también los distintos aspectos de comprensión de los problemas reales y actuales.

Estas características constitutivas del panorama del desarrollo económico se construyen en función de los aspectos económicos, políticos y sociales:

- 1.—Condiciones de población.
- 2.—Población.
- 3.—Urbanización.
- 4.—Crecimiento.
- 5.—Recursos naturales.

6.—Tecnificación.

7.—Capitalización.

8.—Industrialización.

9.—Intervención del gobierno en la Política.

Ahora bien, pretendemos enfocar nuestro objetivo en consideración al desarrollo nacional, o sea, tomar en primer término nuestra forma de organización política como punto de partida, lo que nos pone en contacto directo con el ya mencionado y comentado en ésta tesis artículo 115 de nuestra Constitución Federal:

"Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de organización política y administrativa el Municipio Libre".

Así nos preguntamos: ¿qué papel desempeña el Municipio con las facultades y atribuciones que le son propias dentro del desarrollo económico?

Esta misma pregunta nos lleva a la reflexión de que si el Municipio es la base de la organización política y administrativa puede y debe considerarse como la célula misma del desarrollo nacional.

II

De éste modo, para poder canalizar y sincronizar al Municipio como esa célula de la organización de nuestro sistema gubernamental en consideración del desarrollo económico es necesario recurrir al mismo "núcleo" de esa "célula", su propia ley orgánica; y es ahí precisamente hacia donde se dirige nuestro interés, pues su importancia es vital y su relación con las características generales y de mayor escala que configuran el panorama del desarrollo económico es directa y determinante porque es de considerarse que éstas últimas determinan la estructura, y por ende la formación y creación de una política económica de acuerdo a las necesidades reales, lográndose un funcionamiento de desarrollo en los municipios que a su vez configuran nuestra estructura gubernamental.

Por otra parte nos preguntamos también: ¿de qué forma o qué camino debemos seguir para la mejor combinación o interrelación de las diferentes características del panorama de desarrollo con las diferentes leyes orgánicas municipales?

En éste aspecto es tan amplio el estudio y el nivel de razonamiento político en materia de desarrollo es tan bajo, su fundamentación en la realidad social tan precaria, que de las consideraciones analizadas hasta ahora resulta suficiente para demostrar cómo están anulados en su base misma los diseños económicos de desarrollo, y cómo las decisiones políticas reales operantes, necesariamente eliminan el tipo de decisiones técnicas que suponen esos planes, programas y proyectos en que se calcula todo.

Entramos así al problema de la "Tipología Municipal" denominándose de ésta manera a consecuencia o respecto de la falta de uniformidad de las disposiciones en las diferentes leyes orgánicas municipales, o también debido a la observación de que la mayoría de las disposiciones que integran esas leyes constituyen en principio una repetición casi sistemática de las disposiciones que para el Municipio señala la Constitución Federal y por ende, las Constituciones Locales, siendo muy pocas las disposiciones que a nivel local municipal se han elaborado a manera de aportación individual en beneficio particular local o territorial, pero de trascendencia nacional como valores considerables dentro del panorama de desarrollo económico; siendo esas disposiciones verdaderos "tipos" ad-hoc de aportación vital y beneficiosa dentro de la política de desarrollo.

A continuación trataremos de establecer de una manera práctica y comprensible la relación real, y al mismo tiempo la importancia en la misma configuración de las diferentes características del panorama de desarrollo económico que poseen las diferentes disposiciones de las leyes orgánicas municipales. Claro está que las disposiciones que a continuación serán transcritas fueron las recopiladas como no repetitivas de las contenidas en las Constituciones, tanto la federal como locales, consideradas en su conjunto a lo que hemos denominado en éste capítulo "Tipología Municipal".

Consideramos de ésta manera por separado cada una de las características generales más obvias y de mayor escala del panorama económico que configuran el desarrollo, entablando su relación con la Tipología Municipal.

1.—Condiciones de población.

Indudablemente nos referimos al condicionamiento de los elementos naturales con los seres humanos, que se adaptan o transforman los recursos a sus necesidades, según las determinantes de la región, ésta

adaptación o transformación de las determinantes implica esencialmente el factor trabajo. Obviamente a través del trabajo se logra la obtención de los satisfactores necesarios para la subsistencia.

La expansión demográfica actual, sumada a las crecientes necesidades, la carencia de tecnología adecuada, la impreparación del nivel cultural de nuestro pueblo, hace presente y apremiante la necesidad de nuevas fuentes de trabajo, no a nivel industrializado sino a nivel de las necesidades con relación a la capacidad de los trabajadores que intervienen en la expansión demográfica, cuya aportación de trabajo es necesaria en muchos ámbitos no precisamente industriales sino todo lo contrario, a nivel infraindustrial, puesto que visto está que la industrialización trae aparejado el desempleo, y el factor humano no debe discriminarse en sus facultades físicas e intelectuales; claro está que éstas últimas están logrando su más elevado auge en los últimos tiempos, abarcando un porcentaje mayor cada día, olvidándose de esa proporción de día con día que las facultades físicas o mejor dicho la llamada mano de obra, debe aprovecharse en un cien por ciento de aquellas personas que no poseen otro tipo de aportación dentro del desarrollo económico, y poco se ha hecho y poco se hará día con día, a medida de que la población se concentre en zonas urbanas alejadas de la realidad rural, siendo ésta fuente de trabajo una riqueza incalculable para el desarrollo nacional, pues la demanda de mano de obra persiste y puede al mismo tiempo proporcionar niveles de vida más elevados a quienes la realizan.

De especial Interés en éste aspecto el Estado de Chihuahua nos aporta una disposición, con alto sentido de conciencia para considerar ésta situación, siendo el artículo 17 fracción L de su ley orgánica:

"Atribuciones del Municipio... la creación de nuevos empleos municipales y asignarles la dotación correspondiente en el presupuesto de egresos".

No es objeto de este estudio establecer condiciones de trabajo que deban regir para la protección de los trabajadores que residen en las municipalidades, pero dentro del desarrollo cabe mencionar otra disposición interesante para estimular a los trabajadores al servicio del Municipio, es el Estado de Querétaro quien los estimula otorgando posibles pensiones.

Artículo 9o. fracción XIII, "Atribuciones del Municipio... iniciar decretos ante la legislatura local sobre pensiones a los buenos servidores del Municipio, así como las leyes en materia municipal".

2.—Población.

Esta se configura por dos aspectos que son: las denominaciones políticas de los poblados por su importancia o por los recursos de que dispongan según satisfagan los requisitos que en cada caso se señalan y lo relativo a los habitantes y vecinos del Municipio.

Denominaciones políticas de los poblados.—Para la debida clasificación de los poblados se toma en cuenta principalmente el número de habitantes que residen, desde luego que a mayor densidad de residentes van aumentando las necesidades en la existencia de los servicios públicos, que van desde pavimentación y alumbrado de calles, hasta planteles educativos de primaria y superior, así como edificios para las oficinas gubernamentales e instituciones bancarias, agrícolas, comerciales o industriales, según sea su grado de desarrollo.

Los Estados de México y Puebla toman como base para la clasificación de sus poblados las consideraciones anteriores.

Ley orgánica para los Municipios del Estado de México artículo 8o.:

a).—Ciudad, toda localidad que tenga cuando menos cinco mil habitantes.

b).—Villa, se considera a la comunidad con una población no menor de dos mil habitantes.

c).—Pueblo, al núcleo de población que tenga cuando menos quinientos habitantes.

d).—Comunidad agraria, conjunto de ejldatarios establecidos en los terrenos con que hayan sido dotados de conformidad con las disposiciones el Código Agrario.

e).—Colonia agrícola, comprende a un número indeterminado de habitantes dedicados a las labores agrícolas.

f).—Hacienda, la extensión territorial que goce de inafectabilidad de acuerdo al Código Agrario, con un número indeterminado de habitantes que presten sus servicios en la propia finca.

La ley orgánica municipal del Estado de Puebla en su artículo 2o.:

"Los Municipios que en lo sucesivo se formen deberán tener una población no menor de cinco mil habitantes y los recursos necesarios para subsistir. Además de las condiciones ya señaladas, tendrán edificios apropiados para oficinas municipales, escuelas primarias, cárcel y panteón".

También es necesario tomar en cuenta la estructura política para la debida clasificación de los poblados, y a éste respecto los Estados de Michoacán y Querétaro aportan las siguientes disposiciones.

Ley orgánica municipal de Michoacán artículo 10.

"Las municipalidades se dividirán en las tenencias y encargaturas del orden que señale la propia Ley de División Territorial y comprenderán las fincas rurales, rancherías, ejidos, comunidades, congregaciones y demás centros de población que se encuentren enclavados dentro de los límites del Municipio determinados en la ley o sancionados por la tradición y la costumbre".

El Estado de Querétaro como medio para regular se refiere solamente al Municipio con sus barrios, dependiendo directamente de la Presidencia y las delegaciones políticas a que corresponden.

El Estado de Nayarit nos ofrece en su ley orgánica municipal una clasificación de acuerdo a la extensión en Km.2 y los poblados que abarca cada Municipio.

De los habitantes y vecinos del Municipio.

Ley orgánica del Estado de México:

Artículo 11.—"Son habitantes del Municipio las personas que residen habitual o transitoriamente dentro de su territorio".

Artículo 12.—"Son vecinos de un Municipio los habitantes que tengan cuando menos seis meses de residencia fija dentro del territorio, o las personas que expresamente manifiesten ante la Presidencia municipal el deseo de adquirir la municipalidad y que a la vez, comprueben haber hecho la manifestación de renuncia ante la autoridad del lugar donde la tenían"

Una vez determinados los habitantes y vecinos de una municipalidad, así como el grado de desarrollo y nivel de vida o Status, se configura la población esencial para el desarrollo económico.

3.—Urbanización.

La creación de nuevas superficies en los poblados, que sirvan como centro de las que parte la nueva urbanización, constituye el fondo legal, y es el Estado de Campeche el que determina la estructuración de la creación de nuevos fundos.

Ley orgánica municipal del Estado de Campeche artículo 20.

"El fundo legal se dividirá en manzanas, separadas unas de otras, por calles cuyo ancho sea de quince metros, de los cuales se destinarán tres metros para aceras. Las manzanas se trazarán en ángulo recto y con cien metros por lado; se dividirán en lotes, de los que se reservarán los que sean necesarios para la construcción de edificios públicos, como escuelas, mercados, plazas, paseos, cementerios y el resto se dividirá entre los vecinos que carezcan de terreno para establecerse. Los solares restantes serán sacados a remate, a beneficio de las rentas municipales"

Además de la regulación de nuevos centros urbanos, el Estado de Campeche instituye personal dedicado al control y supervisión urbano como son:

"Inspectores de cuartel, para cada cuartel en que se dividen las poblaciones".

"Auxiliares de manzanas, colaboran en sus funciones con los inspectores de cuartel".

"Agentes municipales, en las rancherías u otros conglomerados que no constituyen comisarías".

Ley orgánica municipal del Estado de Campeche artículo 54.

"Los presidentes de sección municipal ejercerán el gobierno y administración interior de ésta; y serán el órgano de comunicación entre la junta municipal y los respectivos Ayuntamientos.

De ésta manera podemos deducir que la urbanización juega un importante papel con la expansión demográfica, y su regulación por parte del Estado de Campeche constituye un paso e innovación que debe considerarse como ejemplo para todos los nuevos centros de habitación, indispensable para el desarrollo.

4.—Crecimiento.

La ley orgánica del Estado de Durango, fija las bases del crecimiento de ésta manera en su artículo 24 fracciones IV, V y VI.

Fracclón IV, "la formación de estadística pormenorizada de la producción municipal, del costo mínimo de la vida, del nivel de los salarios, de las unidades de trabajadores, comerciantes, industriales y demás factores económicos de la producción".

Fracción V; "hacer estudios, sobre las necesidades del consumo en el Municipio, de sus productos naturales o industriales, formulando control estadístico de la cifra económica en general".

Fracción VI; "las estadísticas y estudios a que se refieren las dos fracciones anteriores se remitirán al Ejecutivo, a efecto de que la economía del Estado se encauce en forma dirigida".

Es deseable hacer estudios que permitan un análisis mucho más preciso; pero es evidente que con los elementos anteriores se puede eliminar el tipo de razonamientos y abstracciones en que habitualmente se basa el economista para preconizar una política de desarrollo, o bien someter a una crítica objetiva el tipo de promesas y planes que formulan y proponen los políticos en materia de desarrollo. Es más, éstos elementos permiten enjuiciar la viabilidad de los trabajos combinados técnico políticos que están surgiendo bajo el nombre de programas de desarrollo económico y que, elaborados por especialistas a encargo de organismos nacionales e internacionales abordan el verdadero problema del desarrollo y analizan los obstáculos políticos para su realización.

5.—Recursos naturales.

La creciente explotación de la materia prima, para la fabricación de utensilios de primera necesidad, constituye por así decirlo, el elemento más importante de toda la actividad humana encaminada a la producción de satisfactores, pues implica la fuerza de trabajo como forma de adquisición de éstos.

El hombre transforma el medio ambiente en el que vive, sin medir las consecuencias de su obra devastadora, y a través del tiempo se mira la huella de su paso, ocasionando cambios en la morfología de la tierra misma que habita, en perjuicio de las generaciones futuras que se avecinan, agotando los recursos y contaminando su propio medio ambiente.

A medida que la ciencia y la tecnología avanzan en sus estudios, en la última época ha alcanzado proporciones alarmantes debiendo el gobierno mismo tomar medidas de previsión y control.

El gobierno federal se ha reservado el control absoluto de aquella materia prima próxima a agotarse o extinguirse tratando de crear reservas y administrarlas en la proporción adecuada a las necesidades. Para éste objetivo ha creado la Subsecretaría de Recursos Naturales no Renovables,

expidiendo los reglamentos necesarios para su explotación y consumo, ejerciendo una estricta vigilancia.

Por otra parte el gobierno federal ha tomado medidas de previsión en cuanto a las transformaciones morfológicas de la tierra que constituyen el medio ambiente natural, y así tenemos la creación de: la Dirección General de Planeación y Desarrollo Forestal; la Dirección General de Protección y Repoblación Forestal; la Dirección General de Supervisión Técnica y Vigilancia Forestal de Fauna, que regula las explotaciones forestales; y en materia de contaminación ha creado la Subsecretaría del Mejoramiento del Ambiente, para la purificación de la atmósfera y aguas.

A pesar del inminente problema que implica la conservación, control y previsión de la materia prima y el medio ambiente por parte del gobierno federal, poco se ha hecho en el ámbito local y mucho menos se ha llegado al nivel municipal, siendo éste último sumamente raquítico en materia de previsión y nulo en materia de control, pues el gobierno absorbe en su totalidad esa facultad.

Es de considerar, la aportación de la ley orgánica de los municipios del Estado de Jalisco, al establecer en su artículo 27:

"Atribuciones de los Ayuntamientos . . . fracción XXII; prevenir y combatir, en proporción a la suficiencia de sus recursos, la contaminación ambiental, en los términos del último párrafo del artículo 5o. de la ley federal para prevenir y controlar la contaminación ambiental".

6.—Tecnificación.

La capacitación y preparación del personal que integra los Ayuntamientos tiende a superar su nivel día con día, no obstante, está de por sí desprovisto éste personal de los elementos de la tecnología más indispensable para llevar a cabo los planes de programación y trabajo necesarios para su desarrollo.

A nivel municipal la tecnología necesaria implica principalmente la asesoría técnica y profesional que se requiere; los miembros del Ayuntamiento se componen en su mayoría de personas extraídas del pueblo, cuya participación encierra la voluntad de progreso, pero su preparación es deficiente y su actividad poco benéfica para las actuales necesidades del país.

Es el Estado de Michoacán quien en el artículo 33 de su ley orgánica municipal nos refiere:

"Igualmente los Ayuntamientos tienen facultad de designar un número de personas que representen a las organizaciones profesionales y de trabajo, para formar Consejos municipales que tendrán funciones exclusivamente de consulta sobre diversos problemas que se presenten en la marcha de la administración pública. Cuando los Ayuntamientos acuerden crear estos Consejos, deberán elaborar un reglamento que exprese la manera de formarlos y las disposiciones a que sujetarán su funcionamiento".

El Estado de Baja California, hace una breve referencia, limitándose a decir en su artículo 19 fracción XVI de su ley orgánica municipal:

"Facultades de los Ayuntamientos... nombrar un abogado consultor con título legalmente expedido y reconocido".

De lo anteriormente transcrito se desprende la necesidad de un mayor incremento de la Tecnificación a nivel municipal, sencillamente con la formación de Consejos consultivos de asesoría, para mejor aprovechamiento de los recursos y dirección de su actividad.

7.—Capitalización.

La creación de un patrimonio propio, es la preocupación constante de los Ayuntamientos, puesto que con la explotación de sus propios recursos, bienes inmuebles o capital, irían incrementándose con una apropiada dirección técnica y la asistencia gubernamental, lo acercaría al objetivo esencial: su independencia económica.

Una vez obtenida la independencia económica y estando en un plano de autosuficiencia, los Ayuntamientos serían realmente la base de la fuerza política y económica, toda vez que no dependería ya del gobierno federal en cuanto a subsidios, sino por el contrario serían fuente de aportación.

Por otra parte el gobierno debe favorecer a la formación o incremento de ese patrimonio municipal, con facilidades de autorización de empréstitos, mediante un adecuado proyecto o programa de actividades que garanticen, así como fungir de aval para la consecución de esos empréstitos y demás financiamientos necesarios para el desarrollo municipal referente a la utilización de sus capitales.

El Estado de México, en el artículo 104 de su ley orgánica municipal nos dice:

"Los capitales propios de los Ayuntamientos no podrán ser empleados en los gastos de la administración municipal, los Ayuntamientos cuidarán de Imponerlos sobre bienes raíces que valgan cuando menos dos terceras

partes del capital o en inversiones que produzcan más del seis por ciento anual".

El Estado de Campeche en su artículo 44, fracción VIII de su ley orgánica municipal:

"Atribuciones de los Ayuntamientos... acordar la imposición de capitales con garantías hipotecarias de bienes ubicados en la circunscripción municipal y cuyo valor sea, cuando menos, doble de la cantidad que se imponga".

El Estado de Puebla en el artículo 28, fracción V, de su ley orgánica municipal:

"Funciones de los Ayuntamientos... poner a rédito sus capitales".

Las disposiciones anteriores van encaminadas al mejor aprovechamiento y rendimiento del capital, y por ser a nivel local son de tomarse en cuenta para su mayor intensificación dentro de los demás municipios carentes de este tipo de disposiciones.

8.—Industrialización.

Implica el más elevado grado de desarrollo económico, y se da a consecuencia del progreso interno nacional una vez que el país ha solventado sus necesidades más apremiantes, pudiendo enfocar su actividad económica a niveles transnacionales traspasando su producción a gran escala las fronteras mismas, según lo determine su política económica.

La actividad industrial está determinada en su mayor parte de organismos específicos, creados y reconocidos por la ley, y que gozan de cierta autonomía interior, pero regulados y controlados por la intervención del gobierno.

Estos organismos descentralizados funcionan a base de concesiones y contratos que les permiten la explotación de bienes o recursos necesarios para su funcionamiento y existencia misma, motivo o fin, según sea su actividad.

El gobierno federal se reserva el control y la facultad de creación de los organismos descentralizados, siendo directamente él, quien entable las relaciones de dichos organismos con las demás entidades gubernamentales, a iniciativa de la parte interesada y por conducto de la autoridad correspondiente para cada caso.

El papel que desempeña el Municipio en el desarrollo económico es fundamental, pues sus relaciones con los organismos descentralizados debe considerarse necesaria, siendo muy factibles las relaciones entre ambos, previa autorización de la legislatura del Estado.

El Estado de Michoacán propicia esas relaciones al establecer en su ley orgánica municipal en su artículo 32:

"El gobierno municipal podrá auxiliarse por organismos oficiales descentralizados en el manejo de los servicios municipales. Estos organismos podrán ser juntas integradas por vecinos, para mejoras materiales, para el aseo y decoro urbanos, para la conservación del aspecto típico de las ciudades, para obras públicas, para el servicio de agua potable y alcantarillado, para construcción y reparación de caminos vecinales y para otros servicios que el interés público aconseje".

Esta disposición favorece la creación de organismos descentralizados dentro del mismo Municipio.

Importante aportación es la del Estado de Jalisco en su artículo 27 fracción XXX de su ley orgánica municipal:

"Facultades de los Ayuntamientos... vecinos y asociaciones privadas, que impulsen la realización de obras de utilidad común para los habitantes de sus municipios y que no correspondan al Estado. En esta virtud, quedan autorizados los Ayuntamientos, para constituir, de acuerdo con las bases que se establezcan en dichos convenios y sin contravenir los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado y de ésta ley, organismos intermunicipales o de otra índole, que se encarguen de ejecutar y cumplir las disposiciones convenidas".

9.—Intervención del gobierno en la política.

Dentro de nuestro sistema de gobierno, éste se manifiesta en un plano impositivo en materia de desarrollo municipal, pues la ley que crea los órganos municipales y los dota de competencia, no es ley que se den a sí mismos los habitantes del Municipio, sino que la expide para todos los municipios la legislatura del Estado. En consecuencia el Municipio carece de autodeterminación legislativa. Ahora bien, la Constitución federal determina que las constituciones estatales y las leyes que surjan de las legislaturas locales, deberán respetar las facultades otorgadas a la federación, asimismo impone ciertas obligaciones positivas y negativas a los

Estados, y vemos que dentro de las obligaciones positivas que la federación impone a los Estados se encuentra, el deber de adoptar, para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular y municipal, conforme a las bases de nuestra carta magna.

El aspecto de más trascendencia para el desarrollo municipal es el relativo a la creación de nuevos impuestos, facultad reservada a la federación, en éste sentido el Municipio se limita a solicitar del Congreso la fijación de arbitrios necesarios para atender los servicios municipales cuando los asignados en la ley no basten para ello, así como la reforma o adición de éstos, si las circunstancias lo demandan.

La creación de nuevos arbitrios, es facultad única y exclusiva del gobierno federal, y es de interés para los propósitos de esta tesis mencionar las últimas innovaciones de éste en materia de creación de nuevos arbitrios.

Las nuevas disposiciones contenidas en la ley de impuestos sobre el consumo de gasolina, favorece a las distintas entidades que configuran nuestro sistema político:

Artículo 11.—"Los Estados y el Distrito Federal tendrán una participación del 10% del rendimiento del impuesto que se cause dentro de sus respectivas jurisdicciones".

"De la participación destinada a los Estados, corresponderá a los municipios el 20%, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público les cubrirá directamente de acuerdo con la distribución que señala al efecto la legislatura local respectiva. En tanto las legislaturas locales decretan la distribución se hará en proporción al número de habitantes que en el último censo figure en cada Municipio".

Artículo 12.—"Las participaciones a que se refiere el artículo anterior sólo se concederán a los Estados, Distrito Federal y Municipios, si no mantienen en vigor impuestos locales especiales sobre la producción, introducción, distribución, venta y consumo de gasolina y las operaciones grabadas por ésta ley".

Con la participación de los Municipios que a manera de ejemplo mencionamos en los nuevos impuestos sobre la gasolina, se pone de manifiesto que el gobierno federal considera la posibilidad de incluir en el futuro la intervención del Municipio cuando se trate de la creación de nuevos arbitrios, contribuyendo de esta manera directamente al desarrollo económico, político y social de los mismos.

CONCLUSIONES

1.—En México, durante el gobierno colonial y hasta el siglo XVIII, prevalece el espíritu religioso, mismo que tenía que ser reformado. Así vemos que durante el período de gestación de las leyes de Reforma, el régimen municipal entra al cambio de la organización; de las funciones regulares y normales que se desarrollan bajo un ambiente más o menos tranquilo sin sufrir las consecuencias de la violencia revolucionaria, va adaptándose gradualmente a las necesidades de nuestra nación, que pasaba de una democracia anárquica a un gobierno efectivo.

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

3.—La asamblea de Querétaro trató por tercera vez en su última sesión, declarada permanente, los días 29, 30 y 31 de enero de 1917, el tema del Municipio Libre.

Los diputados constituyentes de Querétaro en éste asunto, como en tantos otros acertaron al concebir al Municipio Libre como escuela de la democracia. Tuvieron conciencia de que: "el Municipio es la expresión política de la libertad individual y... la base de nuestras instituciones sociales".

4.—Al inicio del siglo XX los ayuntamientos se encuentran en pleno desenvolvimiento, lo mismo que las demás instituciones, van poseyendo mayores recursos; sin embargo, éstos resultan insuficientes para satisfacer las necesidades de las ciudades y las poblaciones. Los servicios pú-

blicos se complican y la organización municipal resulta insuficiente para resolverlos, de ahí, que el campo de acción de los ayuntamientos vaya restringiéndose, motivando a las autoridades superiores a tomar mayor ingerencia en ellos. Solamente en las pequeñas poblaciones, logran subsistir ayuntamientos que representan y asumen toda su autoridad.

5.—Estos problemas hacendarios y de organización municipal, se manifiestan en los núcleos de población más importantes, tornándose en lugares insalubres e incómodos.

6.—La carta de 1917, ha alentado el desarrollo de la descentralización; en la esfera administrativa a través de organismos a los que se les otorgan funciones específicas, que antes se encontraban diseminadas en los diversos campos de la administración pública, y en lo político al otorgar funciones de gobierno a los municipios.

7.—Son muchos los problemas que habrán de resolverse para alcanzar que la organización y funcionamiento de la institución municipal de nuestro país esté acorde con el régimen constitucional en que vivimos; toda vez que al Municipio se le ha negado todo lo necesario para su cabal desarrollo económico y social.

8.—La República mexicana está constituida por Estados libres y soberanos y éstos, por municipios libres y autónomos. Pero mientras las entidades federativas, excepción hecha de los territorios, se otorgan libremente su constitución y leyes derivadas, (señalándose sus atribuciones, sin más limitación que las materias y facultades reservadas a los órganos y funcionario federales), los municipios no son por completo libres en todo lo concerniente a su régimen interior, ya que su patrimonio está formado por las contribuciones que le señalan las legislaturas de sus respectivos Estados.

9.—Los municipios tienen personalidad jurídica propia, o sea son sujetos de derechos y obligaciones, y por tanto, pueden contraer compromisos económicos y están facultados para administrarse por sí mismos.

10.—El Municipio, como hemos visto, forma parte de la estructura misma del Estado Federal, como tal, tiene una ubicación político-constitucional y social dentro del mismo.

11.—El Municipio constituye una persona jurídica de derecho público eminentemente política.

12.—Consideramos que los servicios públicos municipales, pueden prestarse ya sea directamente por el Municipio, o bien, por organismos descentralizados municipales, sociedades mercantiles del propio Municipio, o por particulares a los que se les otorgue en concesión por parte del ayuntamiento, hasta ahora la doctrina no ha estudiado en profundidad éste problema.

13.—En principio, los factores políticos se encuentran determinados por los factores económicos, pero se deduce que tanto unos como otros, trascienden en su configuración, debiendo profundizar más en sus relaciones con el estudio de parte de la doctrina, tanto politólogos como economistas, para la superación de una política económica de desarrollo.

14.—De acuerdo a nuestro sistema de gobierno, consideramos al Municipio como la base de nuestra organización política, y por ende, el punto de partida hacia el desarrollo económico si se encuentra acorde su legislación interna con los aspectos más generales y esenciales de la realidad, puesto que dicha relación es determinante para la creación de normas a nivel local dentro de una real política económica de desarrollo basada en las necesidades imperantes.

15.—La Tipología Municipal, denominada de ésta manera en el presente estudio por constituirse de diversas disposiciones aisladas, deducidas de las leyes orgánicas municipales, que al ser intercalada con las características que configuran el panorama de desarrollo económico ponen de manifiesto la relación directa existente entre ambas, y se demuestra la importancia de la unificación en la legislación municipal en ese aspecto, para beneficio del desarrollo económico nacional.

BIBLIOGRAFIA

CONSULTAS Y APUNTES TOMADOS DE:

1.—MOISES OCHOA CAMPOS "La Reforma Municipal". 2a. Edición ampliada y actualizada. Editorial Porrúa, S. A. México 1968.

2.—DISCURSOS DOCTRINALES EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE LA REVOLUCION MEXICANA 1916-1917. Publicado por el Patronato del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México 1967.

3.—EL MUNICIPIO MEXICANO COMO INSTITUCION REVOLUCIONARIA Y PLANTEAMIENTO DE SUS PROBLEMAS ACTUALES. Comisión Integrada: Sen. Dr. Juan José González Bustamante, Sen. Lic. Arturo Moguel Esponda y Sen. Dr. Mario C. Olivera. Asesor Lic. Juan Pérez Abreu J. Doc. 81/65.-C.

4.—JOSE GAMAS TORRUCO "El Marco Jurídico del Municipio Mexicano". Seminario sobre los Municipios en México. Ciudad Universitaria, 1970.

5.—ANDRES SERRA ROJAS "Derecho Administrativo". Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. Cuarta Edición revisada y aumentada. Librería de Manuel Porrúa, S. A. México, 1968.

6.—MIGUEL ACOSTA ROMERO. "Relaciones entre el Municipio, la Federación y las Entidades Federativas. Ciudad Universitaria 1970. Seminario Sobre los Municipios en México.

7.—GABINO FRAGA. "Derecho Administrativo". Séptima Edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1958.

8.—RAFAEL ROJINA VILLEGAS. "Teoría General del Estado". Segunda Edición. Talleres Fuentes Impresores, S. A. México 1968.

9.—EDUARDO GARCIA MAYNEZ "Introducción al Estudio del Derecho". Duodécima Edición revisada. Editorial Porrúa, S. A. México, 1964.

10.—CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Publicada en el "Diario Oficial" de 5 de febrero de 1917, en vigor desde el 1o. de mayo de 1917.

11.—LEYES ORGANICAS MUNICIPALES.

12.—DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Felipe Tena Ramírez. Editorial Porrúa. 1968.

13.—TEORIA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO. Kelsen Edición México. 1949.

S U M A R I O

CAPITULO PRIMERO

Antecedentes	7
--------------------	---

CAPITULO SEGUNDO

El Municipio en nuestra Constitución Federal.....	22
---	----

CAPITULO TERCERO

Formas de Organización Política y Administrativa.....	29
---	----

CAPITULO CUARTO

El Municipio, promotor del desarrollo económico, político y social..	35
--	----

Conclusiones	49
--------------------	----

Bibliografía	53
--------------------	----