

357
24



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

EL MUNICIPIO MODERNO:
ESTRUCTURA JURIDICA.



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARÍA ACADÉMICA DE
EXAMENES PROFESIONALES

T E S I S

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

LUCIO GUTIERREZ CHAVEZ

FALLA DE COPIA



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

	Página
Introducción.....	1
Cap. I	
<u>CONCEPTO</u>	4
a) Etimológico.....	5
b) Sociológico.....	6
c) Jurídico.....	8
d) En la Constitución.....	14
Cap. II	
<u>ANTECEDENTES HISTORICOS</u>	
a) Grecia.....	27
b) Roma.....	30
c) Edad media.....	37
d) México.....	42
e) En México Independiente.....	47

Cap. III

EL DESPERTAR MUNICIPAL

- a) El Municipio en 1910.....52
- b) Reformas municipales.....60
- c) Modernidad municipal.....77

Cap. IV

ESTUDIOS COMPARADOS DEL DERECHO MUNICIPAL

- a) Argentina.....81
- b) Estados Unidos.....87
- c) España.....94
- d) Francia.....103
- e) Inglaterra.....109

CONCLUSIONES.....122

BIBLIOGRAFIA.....126

INTRODUCCION

Con el propósito inmediato de conocer más de cerca las municipalidades he elaborado el presente trabajo, documento que recoge a grandes rasgos la historia y las modernidades del municipio.

A lo largo de la historia se ha hablado del municipio como parte de un país, conformado por una parte territorial. Pues bien, también es cierto que desde la más remota antigüedad el municipio ha contribuido al desarrollo y avance de las grandes potencias. Cabe mencionar que en México se considera al municipio como parte orgánica de un estado. La sociedad municipal se ha transformado radicalmente, ya que millones de jóvenes y niños se han creado y crecido en la nueva sociedad municipal. Se ha elevado extraordinariamente el nivel de vida en las municipalidades.

Se vive en un país libre, nada ni nadie podrá echar atrás esas conquistas revolucionarias del municipio. Este se ha fortalecido, y han surgido las nuevas reformas que, mediante la unidad, darán sus frutos.

Nadie se impacienta si en determinado momento, a grandes rasgos y en forma consecutiva, enumero el artículo

115 constitucional. No faltarán tampoco los señalamientos críticos a su debido tiempo, ni las ideas sobre lo que se debe combatir.

Abordo gustosamente, con calor y gratitud, el tema del municipio moderno. Me he esforzado por recoger en apretada síntesis los aspectos y las ideas esenciales del mismo.

Por considerarlo conveniente, planteo en el primer capítulo los diversos conceptos acerca del municipio, pues cada uno de estos puntos de vista me conducirán hacia un municipio cada vez más responsable y creativo, que redundará en la formación más profunda y valedera de la personalidad de los individuos que lo integran.

Otro rasgo muy consolidado en el municipio es el sentimiento histórico, el cual trataré en el capítulo segundo. Lo iniciaré desde Grecia, la primer nación organizada donde pudo haber existido el municipio; daré una visión de Roma, porque la acepto como la primera nación organizada jurídicamente; hablaré sobre la sobrevivencia del municipio en la Edad Media, así como sobre el primer municipio jurídicamente aceptado en México.

El surgimiento a la vida moderna de un país se da necesariamente en los municipios. Planteo en el capítulo ter-

ceró el despertar municipal, porque para ejercer la plenitud de los beneficios, es necesario perfeccionar los mecanismos existentes y crear otros nuevos que den respuesta. En 1910 se plantea la libertad municipal como una necesidad hecha conciencia; cuando las necesidades son mayores se presentan las reformas municipales, pues el municipio se ha ido dotando de reformas jurídicas y se trabaja para perfeccionarlo, para que corresponda al desarrollo de la sociedad. La modernidad municipal se materializa en muchas formas donde cobran realidad las libertades municipales.

En el capítulo cuarto planteo el estudio comparado del municipio, en donde analizo los casos de algunos países del Continente Americano y otros del Continente Europeo, para ver cuáles son las diferencias entre uno y otro, así como el progreso que han mostrado las municipalidades en cada país.

CONCEPTO

Al pretender conocer un órgano jurídico como es el municipio, es necesario dar una definición tomando como base el Diccionario de la Lengua Española.

Municipio "(Del lat. municipium) m. Entre los romanos, ciudad principal y libre que se gobierna por sus propias leyes y cuyos vecinos podían obtener los privilegios y gozar los derechos de la ciudad de Roma. La segunda acepción es "Conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un Ayuntamiento".(1)

El municipio no es un tema nuevo, sobre todo para el que pretende conocer el derecho, pues es sabido que nuestra Constitución le dedica un artículo especial y otros lo tratan de manera directa o indirecta.

Una vez obtenida la definición seguiré con la tarea inmediata de los diversos conceptos, partiendo del antecedente etimológico para después abordarlos desde el punto de vista sociológico, jurídico y constitucional.

(1).- DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Pag. 905.

a.- Etimológico

Reynaldo Robles comenta "proviene de munus, que significa prestación, Munus es quien está obligado a las prestaciones. Y así nace la idea de Cum munis, o sea, quien pertenece con otros a un municipio debiendo participar con ellos de las cargas municipales, en las muneras o finalmente municipios".

El mismo autor agrega que etimológicamente también se ha querido explicar así: "El término municipio a través de la voz francesa comune, sustantivo singular que significa el conjunto de derechos consuetudinarios de la comunidad; así mismo, mediante el latinismo jura comunia, que significa juramento y acción aunada o conjunta". (2)

De acuerdo con estas definiciones, el concepto municipio se integra por: munus, es el elemento que contrae una obligación, que en este caso será la prestación; Cum munis, es el vínculo comunal o municipal, es decir el elemento que en determinado momento lo liga al municipio. De ahí que Dutailis cuando habla sobre el municipio, establece que "la concesión de municipio tiene un carácter mucho más simple de lo que dicen los historiadores y el vínculo comunal es lo único que está en juego". (3)

(2).- REYNALDO ROBLES MARTINEZ. "El municipio" Pág. 64

(3).- PETIT DUTAILLIS CHARLES E. "Los municipios franceses".Pag.21

Esta doctrina considera al municipio como un espacio territorial en el cual conviven individuos como familias, cuya conducta uniforme se encuentra determinada por causas geográficas del medio ambiente, incrustada en la conducta de sus habitantes. Una vez que se ha superado esta característica se inicia la incesante lucha para cubrir determinadas necesidades de grupo.

Agregan los tratadistas que el municipio es una comunidad, y es ésta quien le da vida y quien crea al Estado; nunca el municipio puede ser posterior a la creación de el Estado.

Para que esta doctrina pueda mantenerse y perdurar en el tiempo, los tratadistas la alimentan con sus ideas.

Efrain González comenta al respecto; "el municipio es posterior a la familia, debe respetarla y ampararla, edificar sobre ella la construcción civil.

El municipio debe ser para la familia escudo protector, atmósfera de la libertad y providencia coadyuvante".(4)

(4).- EFRAIN GONZALEZ LUNA. "El municipio mexicano y otros ensayos". Pag. 31.

Colín Mario establece: "el municipio es una de las formas en que se manifiesta la vida social; en él han nacido nuestras primeras relaciones con el derecho, ahí hemos tenido la oportunidad de interesarnos en saber lo que es una función pública en saber el porqué y la forma de organización del Estado, en el municipio estamos en contacto con su vida cívica en sus distintas fases". (5)

Aristóteles, citado por Colín Mario, dice: "el municipio deriva, como la familia, de la naturaleza". (6)

Ahrens, citado por Colín Mario, comenta: "Municipio es la segunda sociedad fundamental en la que se realizan todos los fines comunes; no es una simple circunscripción territorial, un término más o menos extenso con un fin político, sino una sociedad en la que el fin religioso, el científico, el artístico, el económico, en una palabra, cuanto ha de cumplir el hombre, se desarrolla y da medios para su concepción". (7)

Ochoa Campos establece: "El municipio es la comunidad domiciliaria independientemente de que posea o no la forma política propiedad del régimen local". (8)

(5).- COLIN MARIO. "El municipio Libre" Pag. 14.

(6).- Idem., Pag. 17.

(7).- Idem., Pag. 20

(8).- OCHOA CAMPOS MOISES. "La reforma Municipal" Pag.23.

Una vez dadas las definiciones anteriores, se puede agregar que el municipio es, desde este punto de vista doctrinal, una comunidad natural que se forma espontáneamente cuando la familia ya no es capaz de satisfacer las necesidades de grupo.

Estos tratadistas muestran al municipio desde lo más profundo de la organización humana, mediante la presentación de las ideas más ricas y fáciles de comprender para la modernización de la época.

Criticando a todo aquel individuo que pretende continuar con la obra destructora de la monarquía absoluta, quien termina con la fortaleza municipal.

Gumersindo Azcárate comenta al respecto, "desconociendo su carácter de sociedades naturales anteriores al Estado, y convirtiéndolas en meras agrupaciones, hechas arbitrariamente desde las alturas del poder soberano para fines casi puramente administrativos". (9)

c.- Jurídico

Generalmente cuando se trata al municipio desde este punto de vista, se le da como origen y surgimiento el Estado romano algunos autores concideran al municipio que en un principio fue oral y con posterioridad fue escrito, y es como el municipio inicia una vida que hasta nuestros días sigue

(9).- AZCARATE GUMERGINDO DE: "Municipalismo y regionalismo"

siendo la base de un gobierno constitucional.

A decir de García Oviedo, citado por Reynaldo Robles, el municipio tuvo su origen en Roma "mediante la LEX IULIA (45 a.j.c.)". (10)

También existen autores que derivan el origen del municipio como ordenamiento jurídico de la orden de Sexto Papirio, que éste a su vez se divide en dos partes, "la primera a las prescripciones de carácter religioso y la segunda orden político y público.

Ochoa Campos comenta que: "el municipio adquirió con su propia legislación un carácter diferente al del Estado a que pertenecía. Es decir que distinguió sus propias funciones, a pesar de reconocer y acatar las leyes generales del Estado". (11)

Una vez planteado el origen del municipio tratarse de dar algunas definiciones desde el punto de vista jurídico.

Esta doctrina manifiesta que el municipio como el Estado es ante todo una entidad jurídica, y dada su posición

(10).- GARCIA OVIEDO, Citado por Reynaldo Robles. Ob. cit. Pag.46

(11).- MOISES OCHOA CAMPOS. "El municipio su evolución institucional". Pag. 52 y 53.

respecto a este una criatura del Estado. No existe ningun cuerpo social intrínsecamente independiente del derecho o si existe es en forma tan imperceptible que carece de relevancia. Lo que importa es el acto de creación legista. El municipio, por referirse al Estado en sentido lato como "organización política", si se parte de ella se le da su significado estricto de organización jurídico-política de la nación, es decir de "poder superior" no solamente resaltará aún con mayor claridad esa idea de que el municipio es exclusivamente una creación legislativa sino que como consecuencia de la jerarquía normativa del Estado habrá que deducir en que es además una simple criatura de éste.

Se puede agregar que el municipio es una forma de gobernar perfeccionando la figura jurídico política del Estado.

De ahí que digan algunos autores que cuando se concede la creación jurídica de un municipio generalmente se inicia así: "he concedido el municipio a los habitantes de tal ciudad".
(12)

Adolfo Posada comenta lo siguiente: "el municipio, legal y positivamente considerado, es una expresión de valor estrictamente histórico, aplicada a un fenómeno que se ha producido en los diferentes países de manera distinta, plantéandose sus problemas de modo muy diverso".(13)

(12).- PETIT DUTAILLIS CHARLES E. Ob.cit. Pag. 17.

(13).- ADOLFO POSADA. "El régimen municipal de la Ciudad moderna". Pag.56

Fernando Albi establece que: "el municipio es un elemento integrante del Estado. Sin Estado no puede existir el municipio, y en la actualidad está totalmente desbordada la vetusta teoría que consideraba a este último anterior históricamente al primero". (14)

Por lo que el municipio es una unidad de concentración humana de convivencia delimitada territorialmente; de formación natural y no contractual; así pues esta teoría asegura que el municipio es una mera creación del Estado, y que el primero nació del segundo; que no debería confundirse la agrupación de seres humanos-hecho social-y el municipio-institución jurídica. El municipio es un concepto jurídico, conocible únicamente a través del derecho y con el método de este; por tanto, es inexacto hablar de que el municipio como comunidad hubiera precedido a la comunidad totalitaria que conocemos como Estado, y si éstos hubieran coincidido, entonces el municipio sería Estado.

Gabino Fraga comenta que: "el municipio no constituye una unidad soberana del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la constitución; el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada". (15)

(14).- FERNANDO ALBI. "Derecho municipal del mundo Hispanico".

Pag. 49.

(15).- GABINO FRAGA. "Derecho Administrativo". Pag. 205 y's.

Reynaldo Pola, citado por Mario Colin comenta: "el municipio es una fracción territorial del Estado, distrito o territorio con sanción oficial donde se hallan congregadas numerosas familias que obedecen las mismas leyes y están sujetas a la acción administrativa de un ayuntamiento". (16)

Asimismo el maestro Ignacio Burgoa establece que: "el municipio es una especie de circunscripción territorial de carácter político y administrativo que se ubica dentro de un Estado y que entraña una forma de desconcentración de los servicios públicos, o sea, lo que los tratadistas de derecho público llaman descentralización por región". Sin el presupuesto a que nos referimos no puede hablarse de municipio, es decir que cuando se trata de comunidades organizadas jurídicamente pero que no pertenezcan a ningún Estado ni su territorio forme parte integrante de un espacio territorial más amplio sobre el que se ejerza el imperio de otra entidad política superior, esto es cuando aquellas sean libres o independientes, no habrá régimen municipal". (17)

De las doctrinas aquí planteadas y las definiciones que se hicieron, se puede ver claramente que existe absoluta

(16).- REYNALDO POLA, citado por Colin Mario. "El municipio libre". Pag. 22 y 23.

(17).- IGNACIO BURGOA ORIHUELA. "Derecho Constitucional Mexicano". Pag. 882.

coincidencia entre todas las definiciones en considerar al municipio como entidad territorial y que sin ésta no puede haber municipio. Ese territorio se caracteriza habitualmente por su escaso tamaño, aunque no debe tomarse en términos absolutos, pues la creciente urbanización del mundo contemporáneo está produciendo conglomerados humanos y como consecuencia se están ocupando espacios territoriales más extensos.

La idea municipal, en sus distintas definiciones, revela un concepto completo aplicado siempre a la solución de problemas locales, siendo por ello necesario contar con un organismo jurídico, disponible para la organización y funcionamiento del municipio.

Sea cual fuera el origen del municipio, lo importante es que en la actualidad desempeña funciones específicas y se le considera además como la representación de una porción territorial en la cual hace valer sus leyes y reglamentos. Como consecuencia de esto, esta la obligación del Estado a aceptar el derecho del municipio.

d.- En la Constitución

Para iniciar esta parte haré breve mención de los rasgos preconstitucionales.

Históricamente el municipio mexicano se conoce a partir de que Hernán Cortés funda el primero en la Villa Rica de la Veracruz el 22 de abril de 1519. Hay certeza de que la legislación española, con referencia a los municipios, tuvo vigencia en nuestro país hasta el año de 1917, fecha en que se plantea de frente la autonomía municipal.

De hecho esa autonomía no se ha podido llevar a cabo, debido principalmente a la dependencia económica del Estado o de la Federación, ya que el municipio tiene serias dificultades para obtener por otros medios esa subsistencia. Así pues todos estos elementos vertidos por los Constituyentes quedan como punto de partida y quizá algún día no muy lejano se le dé vida al decreto de Don Venustiano Carranza, relativo a la libertad municipal, de 26 de diciembre de 1914, antecedente directo del artículo 115 Constitucional que a la letra dice:

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

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

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las

personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les de, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayun-

tamiento, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

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

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

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

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

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

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de
abasto
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines
- h) Seguridad pública y trán-
sito
- i) Los demás que las legislatu-
ras locales determinen se
gún las condiciones terri-
toriales y socio-económicas
de los municipios, así como
su capacidad administrativa
y financiera.

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

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

a).- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establez-

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

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

b).- Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las

bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

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

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

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes

de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

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

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

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

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

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

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

Hay algunos autores que consideran que en la constitución no existe definición alguna de municipio; si el análisis de estos autores es desde el punto de vista doctrinal es posible que tengan razón, pero si se analiza detenidamente el contenido del artículo 115 constitucional se puede concluir que nuestra constitución contiene una definición funcional.

Héctor Vázquez comenta: "en México, la doctrina dominante ha interpretado el artículo 115 de la constitución, cuando dice que el municipio será la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados miembros de la Unión, como una consagración de la doctrina positivista y piensan que el municipio sirve de criterio formal para llevar a cabo la división territorial y organización política y administrativa".(18)

(18).- HECTOR VAZQUEZ. "El nuevo municipio mexicano". Pag. 146

ANTECEDENTES HISTORICOS

a.- Grecia

La mayoría de los historiadores se preocupan por conocer las acciones, actitudes y sentimientos individuales de determinados personajes, generalmente gobernantes; otros más se dedican a hablar de países o naciones; los hay también quienes examinan cómo vivía el total de la población. Sin embargo, entre toda esta gama de planteamientos generales o individuales, se encaminarán siempre a examinar la conducta del ser humano en relación con la comunidad de la cual forma parte. Es en este marco histórico en el que encuadran los hechos concretos, y será la historia quien los analizará y los colocará en el centro de la atención.

Es en Grecia donde se da inicio a la formación del Estado llamado polis, Ciudad Estado antigua. El concepto de polis es idéntico al de comunidad. Sus habitantes gozaban de todos los derechos civiles, aunque sólo determinadas clases; por ejemplo, los grupos migrantes de otras regiones o polis estaban excluidas de ello.

La polis se constituía como una ciudad cercada de muros, incorporaba a los habitantes de los alrededores, quienes acudían a la ciudad en caso de peligro y para elegir órganos

administrativos, para decidir asuntos importantes o para la celebración de fiestas. Se cree que las Ciudades-Estado eran de dos tipos: en una se establecía el poder de las masas o sea el régimen de la democracia; en otras, el gobierno se concentraba en manos de unas cuantas personas, conocido como el sistema de la oligarquía, donde solo el ciudadano que tenía propiedad agraria gozaba de todos los derechos civiles. M. Reide, citado por Adolfo Posada, comenta al respecto. "en la antigua Grecia, la idea de la ciudad que prevaleció había sido modelada en el crisol de la libertad". (19)

La mayoría de los ciudadanos griegos hacían deporte y los que no lo hacían se dedicaban a la filosofía en los lugares públicos. Por eso se cree que en la región central de la ciudad se erigen los grandes templos, plazas muy amplias donde acudía la mayoría de los jóvenes a practicar su deporte favorito, mientras que en la orilla de estas se vivía una miseria enorme, producto de la desorganización en que Grecia crecía.

Los principales protagonistas del gobierno en Grecia, según Moisés Ochoa Campos, eran las siguientes: "El rey, que celebraba los sacrificios. El polemarcha, que juzgaba a los extranjeros y fue jefe del ejército. El Arconte, que velaba

(19).- M. REIDE, citado por ADOLFO POSADA: "Escritos Municipales". Pag. 241.

por la conservación de los cultos domésticos. Los Tesmotetes que en número de seis precedían los grandes jurados.

Los pritanos, que eran cincuenta individuos elegidos a perpetuidad, para velar por la conservación del hogar público y para verificar las comidas sagradas. Las magistraturas, que fueron creadas por la democracia:

10 estrategas, encargados de los asuntos relacionados con la guerra y la política.

10 astinomios, que cuidaban de la policía.

10 agranomios, responsables de los mercados.

15 sitofilaguios, que vigilaban la venta del trigo.

15 metronomios, encargados de las pesas y medidas.

10 custodios del tesoro.

10 receptores de cuentas.

11 encargados de ejecutar las sentencias". (20)

Se cree que los principales integrantes de la tributación eran las rentas de los dominios, los esclavos que se liberaban, derechos de aduanas, rentas de los templos. Los egresos correspondían a los salarios de los servidores de los Estados, obras públicas y gastos de guerra.

Después de analizar este panorama, se puede conclu-

(20).- MOISES OCHOA CAMPOS. ob. Cit. Pag. 64.

ir que desde el punto de vista jurídico nunca se conoció al municipio como lo conocemos ahora, ya que en esta época no se estableció diferencia entre el Estado y el municipio ni tampoco existió distinción entre los gobiernos de Grecia.

b.- Roma

En los inicios, era considerada como una Ciudad-Estado independiente, con gran semejanza a la ciudad griega. Se cree que sus bases de organización eran de tipo familiar y se caracterizó por una evolución continua desde la gens, la cual se agrupaba en curias y éstas a su vez en tribus. Quedaba integrado así el pueblo romano por un monarca como guía, que ostentaba además el cargo de rey, jefe militar y supremo sacerdote; Rómulo fue el primero en ocupar el trono. Alrededor del monarca se encontraba el senado, compuesto de jefes de familias. Un tercer órgano es la asamblea popular, compuesta por la gens, que a su vez estaba integrada por curias. La nobleza, no conforme con esta organización, se mantuvo a la expectativa hasta lograr substraer el poder político, dejando al rey únicamente como supremo sacerdote, con lo cual se convirtió el senado en la autoridad máxima.

Durante la República se presentan continuos enfrentamientos entre patricios y plebeyos en torno a dos cuestiones; el problema agrario, vinculado a la esclavitud por deudas, y los derechos políticos de los segundos. Los plebeyos,

debido a su resistencia y tenacidad, fueron obteniendo el reconocimiento en el ejército, magistraturas, consulados y presencia entre los pontífices.

Bajo el Imperio, Roma alcanza su máximo esplendor. Se crea el puesto de prefecturas urbi, considerado como jefe de la capital durante la ausencia del emperador. Posteriormente este cargo sería permanente, sin que hasta el momento pudiera conocerse un régimen municipal como tal. Pero al conquistar otros pueblos, Roma establece las bases de lo que hoy conocemos como municipio. Al principio los romanos tratan al extranjero como un enemigo sin reconocerle sus derechos; pero los constantes enfrentamientos hicieron surgir los convenios que contenían el trato que recibirían los extranjeros.

Con este marco de referencia, se puede agregar que el municipio jurídicamente comienza en Roma, si bien es cierto que para algunos historiadores existió con anterioridad, pero sin reconocimiento jurídico pues siempre se mezcló con el Estado.

Adolfo Posada comenta: "La palabra Municipio-municipium-es de significación romana en su origen. Aplícase, en un principio, a ciertas ciudades de Italia que Roma va conquistando". (21)

(21).- ADOLFO POSADA.ob. Cit. pag. 240.

El municipio se va formando a través del reconocimiento que Roma hace de las ciudades conquistadas a cuyos habitantes otorga la ciudadanía romana y la libre administración. Surgen así los llamados municipios que podían ser:

Federata o ciudades libres que se adherían a Roma mediante un pacto, permitiéndoseles conservar determinada autonomía aunque con restricciones en su derecho a celebrar pactos internacionales.

Los Municipia Coerita o estipendaria. Este pacto permitió a las ciudades conquistadas conservar su derecho propio y sus tierras, en donde sus habitantes gozaban de libertad personal mediante el pago de un tributo.

Durante el sometimiento las ciudades conquistadas presentan una gran desigualdad en cuanto al trato que recibían, por lo que fue necesaria la unificación de todos los documentos que existían al respecto. Todas las ciudades de Italia se transformaron en municipios con derecho a ciudadanía completa, con lo que se redujo la desigualdad que existía. Reynaldo Robles comenta: "La palabra municipio la encontramos en Roma para distinguir a un centro de población de otros, por los derechos civiles y políticos que les eran concedidos a los habitantes de ese centro de población sometido a Roma". (22)

(22).- REYNALDO ROBLES MARTINEZ. Ob.Cit. Pag. 40.

Ademas se considera que la administración municipal estuvo en manos del comicio, la curia y los funcionarios públicos municipales.

El comicio era la asamblea del pueblo que se reunía por curias o por tribus y en la cual los cives municipales, habitantes de la ciudad a los que se le reconocía el carácter de ciudadanos, elegían a los magistrados y votaban las leyes locales.

La curia, también llamada senado, ordo o ordo decurionum, era un cuerpo político deliberante cuyos miembros se llamaban decuriones, curiales; cuando estaba compuesta por cien individuos tomaba el nombre de centumviri. Los miembros de la curia eran en principio electos por la asamblea, aunque posteriormente este cargo se hizo hereditario y se convirtió en una verdadera oligarquía y principio de la decadencia municipal. Quedaban excluidos para este puesto los que habían cometido delitos.

Los funcionarios municipales eran las magistraturas y oficios superiores o denominados honores; los inferiores se llamaban munera.

Quienes ocupaban puestos superiores recibían grandes honores a cambio de fuertes responsabilidades.

A los funcionarios de cargos inferiores no se les concedían grandes honores, sólo munera, y eran encargados de determinados servicios municipales.

El municipio dio solución relativa, no obstante sus características y elementos constitutivos, al problema del equilibrio político que sustenta el derecho moderno. No fue fácil para los romanos efectuar la unión de los pueblos vencidos, ya que todo era diferente: la cultura, la religión la aplicación de la municipalización en el régimen interno, no obstante toda esta problemática, el pueblo romano superó políticamente a las demás naciones e introdujo paso a paso su sistema de gobierno. Ante estas perspectivas Roma presentó como modelo de gobierno al municipio, pueblo, con personalidad propia jurídicamente reconocida, mejorando así las relaciones de vecindad de cada región.

Es de admirar cómo el pueblo romano sometió a su dominio a grandes y poderosos Estados, distribuyendo su poder municipal de manera adecuada y manteniendo por mucho tiempo la unidad de los pueblos conquistados.

La grandeza del poder municipal del pueblo romano

permitió consolidar al gobierno local y dirigir mediante otras formas a las pequeñas y grandes comunidades que integraban el Estado. Creció con ello el prestigio del pueblo romano, que heredó al mundo su genial organización jurídico-política e insuperables formas de actividad cívica, con una permanente colaboración entre la ciudadanía y el poder público romano.

De la Garza comenta: "Roma tuvo un verdadero régimen municipal y lo implantó en las ciudades conquistadas y de él procede y en él encuentra sus más hondas raíces nuestro moderno régimen municipal". (23)

En el sistema romano se advierte la idea de que el municipio es un núcleo de población contenido dentro de la órbita más amplia y superior de la dominación romana. De esta manera fue la organización municipal el mejor panorama político que Roma ofreció a los vencidos, por suponer al municipio un pueblo con personalidad propia que se hizo presente en cada una de las naciones vencidas.

(23).-DE LA GARZA SERGIO FRANCISCO. "El municipio naturaleza y gobierno". Pag. 11.

Dentro del sistema municipal se puede ver que hubo diferencias entre el pueblo romano y el pueblo griego, ya que a los pobladores romanos se les permitió hacer una vida privada mas intensa, sobre la cual el Estado no ejercía influencia absoluta, mientras que en los pueblos griegos no hubo un sistema de organización municipal.

Se puede agregar que el sistema de organización político jurídico del pueblo romano fue lo suficientemente poderoso para lograr permanecer a través del tiempo, y que una vez liquidada la grandeza de Roma y años antes de la Edad Media, las ciudades empezaron a perder su tradicional prestigio y como consecuencia se perdió también la institución municipal como forma básica política y de la división territorial. Aunque es claro que esta organización municipal nunca murió en definitiva como institución política, al des- crédito que sufrió se agrega la parálisis en su evolución y perfeccionamiento durante la Edad Media.

Adolfo Posada establece, una vez en decadencia Roma tuvo el valor de substituir, hasta enlazarse con el movimiento comunal de la Edad Media. Se considera hubo "dos grandes periodos de florecimiento municipal: el señalado en la historia misma de Roma y el que culmina en la Edad Media. Hay entre ellos lazos históricos de influjo o se trata en el se-

gundo momento de una nueva solución". (24)

El mundo romano presenta a través de la historia que el perfil municipal vive variadas formas; sin embargo el fin es uno: mantener el orden de los pueblos conquistados permitiéndoles determinada libertad para adaptarse y poder sobrevivir. Se consolida así el municipio, con formas que aun en la actualidad son comunes. Encuentra su origen y justificación en el tiempo; la herencia que el pueblo romano deja a las naciones es la personalidad jurídica del municipio.

c.- Edad media

Después de la decadencia del imperio romano, el municipio se vio en graves aprietos, incluso con tendencia a su desaparición. Pero la solidez con que había surgido en Roma lo hizo sobrevivir. No obstante no tener una certeza, se cree que el sistema romano siguió vigente en los pueblos dominados. No fue sino hasta la Edad Media cuando nuevamente surge el municipio con el poder ya caracterizado.

(24).- ADOLFO POSADA: Ob. Cit. Pag. 245.

La Edad Media es conocida como la edad de oro del municipio, debido principalmente a la fuerza con que se impulsa y a la proyección que alcanza. Si bien permaneció por largo tiempo bajo la influencia directa de Roma, el municipio sirve como defensa de los pueblos feudales.

El municipio en la Edad Media es aprovechado para promover e iniciar las grandes transformaciones del mundo. Sus derechos se hacen extensivos a otros pueblos. Es considerado como medio de equilibrio entre el poder principal y los locales. Recibe siempre una solución particular, pues cada comunidad tenía su fuero municipal que era (la carta), la cual se adquiría aisladamente, con una constitución particular. Hubo poblaciones conquistadas que por distintos medios adquirirían las cartas. Se considera que el municipio en esta etapa sufre una especie de distorsión, ya que tenía como base la fusión de la propiedad con la soberanía, y la jerarquía. Por eso se dice que en la Edad Media el municipio es el núcleo de la democracia, que compartía con la aristocracia y con la teocracia el poder.

Surge la monarquía absoluta y se vierte en ella lo patrimonial y el derecho divino, que fue por lo que se caracterizó. Declara la guerra a la nobleza, a la teocracia y al municipio. Ante el inmenso poder aglutinado en la monar-

guía, no había distinción entre los poderes, pues tenían en sus manos; la justicia, milicias, finanzas propias. Muchas de las ciudades, surgidas en las tierras pertenecientes al rey, no habían obtenido los derechos de un municipio autónomo, pero gozaban de toda una serie de privilegios y franquicias. Los órganos electos del gobierno municipal actuaban allí de común con el representante del señor o funcionario del rey.

Toda la población de las ciudades oponían un frente único a la monarquía, tenían un rasgo común; y consistía en que la población se había emancipado, se consideraban libres lo que provocó que la organización municipal se impulsara con una sólida organización que era ya reconocida por todos, principalmente por los italianos. Recobró el municipio su independencia, ya conocida, con tal fuerza que llegó a constituir un poder soberano frente al de los monarcas. La lucha se da entre los poderes de un Estado dualista para convertirse en un Estado monista, característica principal de la Edad Media. Se considera al municipio el producto de la desintegración de la organización romana, por lo que el cuadro que presenta Europa es en cierto modo de un retroceso cultural y social.

El feudalismo floreció sacrificando las libertades

humans, caracterizado por la dualidad política del rey, el cual se esforzaba por absorber el cada vez más peligroso poder de los señores feudales. El municipio yacía en el olvido. Sin embargo, el desconocimiento que se tenía de la municipalidad no fue obstáculo para que a través del tiempo surgiera el municipio medieval y alcanzara su grandeza.

Petit Dutailis comenta: el municipio es en la Edad Media "toda ciudad que tenga organización municipal completa.

En sentido estricto la palabra municipio designa al municipio jurado y que coincide generalmente con el máximo de franquicias". (25)

Los monarcas impulsaron a los "fueros de frontera", que otorgaba a las comunidades fundadas por ellos. Estas comunidades, por medios de privilegios, lograban atraer pobladores, a los que utilizaban como grupo de choque contra los invasores. Además la monarquía creaba nuevas comunidades, las cuales restarían la fuerza y presencia a los señores feudales que significaban peligro para los monarcas. Estos a su vez depositaban la jurisdicción civil, y penal en

(25).- PETIT DUTAILLIS, CHARLES E. Ob.Cit. Pag. 4 y 5.

los consejos. En ocasiones los fueros fueron adoptados por las mismas ciudades y admitidas por los monarcas.

De esta manera la organización municipal se extiende a España, en donde pudo haber alcanzado grandes desarrollos. Mas no fue posible debido a que la monarquía, una vez que conquistó el poder vio como enemigo a vencer a la organización municipal. Se presentó así la gran batalla de Villalar, que rompió con la organización democrática de los municipios, pues la intervención de la monarquía con nombramientos de representantes directos terminó con toda elección popular.

Un sistema centralista que termina rotundamente con el sistema de legislación local, y de tajo con las diversas constituciones municipales, las cuales reconocen la personalidad de los municipios. La Constitución de 1812, elaborada por la Corte de Cádiz, pretendió instalar los sistemas municipales de la Edad Media, pero la organización del poder central se lo impidió.

Adolfo Posada comenta: que el municipio es considerado en la Edad Media, "como expresión de una vida regio-

nal sometida al interés nacional y a la preocupación de la subordinación y de la superior unidad del Estado". (26) Colocando así al municipio como una creación constitucional al servicio del Estado.

d.- México

El estudio del municipio en este renglón, lo efectuaré a partir de que se instala el primer municipio en México, momento en que se da el reconocimiento jurídico a las municipalidades. Esto sucede en la Villa Rica de la Veracruz, donde el 22 de abril de 1519 Hernan Cortés funda el primer municipio en nuestro país.

Sobre este aspecto Gonzalez Luna comenta: "en la primera mitad del siglo XVI. Es el molde en que toma forma y consistencia la nacionalidad naciente, cuando Cortés funda en Veracruz el primer ayuntamiento, resigna en él sus poderes y recibe de él la misión y la autoridad para fundir el inmenso

(26).- ADOLFO POSADA. Ob. Cit. Pag. 417.

país desconocido a la España recia y generosa, cumbre entonces del poder y del espíritu". (27)

Los conquistadores establecieron el primer municipio con un acto que siguió todas las tradiciones y formalismos que para la fundación de las villas se seguía en España durante esa época, Cortés establece esta Villa con fines políticos, pues quería que lo ahí realizado tuviera validez legal y no depender del yugo de Cuba.

Cortés reconoció en el Ayuntamiento la fuente de toda autoridad, por lo que él mismo tuvo que sujetarse a la autoridad del poder representativo del soberano. Sin embargo, con el conocimiento que Cortés tenía del municipio español, que aunque vencido en Villalar, no había desaparecido, logró que lo nombrarán "Justicia mayor" y "capitán general". Una vez nombrado como tal, se lanzó a la conquista total del Imperio Azteca. Se dedicó a organizar ejércitos, celebrar alianzas, impartir su justicia a todo el país tanto a españoles como indios, dio sus ordenanzas, todo con tal apego a la tradición española que se le consideró como salvaguardia

(27).- EFRAIN GONZALEZ LUNA. Ob. Cit. Pag. 35.

del derecho. A cambio recibió la corona grandes territorios e invaluables riquezas.

La primera legislación municipal que rigió en la Nueva España fue expedida por Cortés en 1524 y 1525; contiene aspectos políticos y administrativos.

Las ordenanzas municipales de 1524 estaban dirigidas a organizar a la población. Las primeras cinco se referían a la reglamentación de armas; de la sexta a la octava establecían el equilibrio en cuanto a la distribución de tierras y siembras de las mismas; de la novena a la décima tercera, la obligación de los dueños de repartimiento de evangelizar a los indios a través de sacerdotes; la décimo cuarta prohibía a los españoles cobrar tributos sobre todo en oro, al cual consideraban agotado en estas tierras; de la quince a la diecinueve establecía la obligación de residir por lo menos 8 años, so pena de perder todo lo adquirido. A los que fueran casados mandar traer a sus familiares y los que no lo fueran se les daba un plazo mínimo de año y medio para casarse una vez publicadas las ordenanzas.

Las ordenanzas de 1525 se refieren a la organización de las municipalidades. Establecen que en cada Villa

debería haber por lo menos dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano, nombrado por el mismo Cortés. Su lugar teniente era nombrado por el rey, pues no había otro tipo de señoríos que designara esta calidad de nombramientos los cuales deberían de efectuarse el primero de enero de cada año, mediante juramento a Dios, al rey y al pueblo. El aspecto comercial y de higiene era controlado por persona de verdadera confianza. En algunas ocasiones los regidores eran quienes controlaban el orden y la calidad de los productos, mediante medidas específicas. Las ventas deberían establecerse en los lugares exclusivos, ya que quien no lo hiciera sería multado severamente.

A través de esta evolución lenta, el municipio seguía consolidándose en la Nueva España bajo el mando de Cortés. Pero el emperador empezó a restar poderío al gobierno de esta recién surgida nación mediante la cédula Real del 25 de julio de 1530, la cual aparenta gran libertad a la ciudadanía; digo aparenta porque prohíbe la realización de congresos sin su autorización.

Las Leyes de Indias establecían la facultad de administrar justicia, pero nunca se llevó a cabo esta intención

debido a los grandes intereses personales y políticos que se levantaban sobre ellas.

Con Felipe II, se expiden las ordenanzas sobre descubrimiento, población y pacificación de las Indias, de fecha 13 de junio de 1573, las cuales contenían disposiciones de carácter municipal, aglutinadas en las Leyes de Indias. Estas tuvieron vigencia hasta el año de 1776, fecha en que se expiden las "Ordenanzas de Intendentes". Sin embargo la vida del municipio fue muy lenta, sin que llegara a consolidarse.

Durante todo el siglo XVI, pasó una etapa decadente en donde los puestos públicos entran en subasta, es decir se vendían al mejor postor, debido principalmente a que la corona no tenía recursos y pretendía sacarlos del país naciente. Todas estas medidas nocivas fueron haciendo que el municipio se debilitara e iniciándose la decadencia de los Ayuntamientos. Ya durante el siglo XVIII, la presencia del municipio se agudizó cada vez más dejando muy mala imagen para el pueblo, quien no volvió a mostrar interés en el mismo.

e.- En México Independiente

Al iniciarse la lucha por la independencia, hasta su culminación en 1821, de hecho el municipio seguirá rigiéndose con la legislación colonial española. Aunque se promulgan los primeros documentos, como la Constitución de Cádiz de 1812, y la Constitución de apatzingán de 1814, que era un producto de los insurgentes, éstos no fueron lo suficientemente sólidos para sostener a las municipalidades.

A su vez el Plan de Iguala deja subsistir los Ayuntamientos bajo el control de los jefes políticos.

En cuanto al sistema federal, la Constitución de 1824 nada trata sobre los municipios y sólo deja al arbitrio de los Estados que se organicen internamente sin hacer mención de la organización de las municipalidades.

Santa Anna, en 1833, al asumir la presidencia, disuelve al Ayuntamiento de México, promulgando a la vez la Constitución centralista de 1836, la cual organiza más detalladamente a las municipalidades, dedicándoles una serie de artículos donde se disponía que las autoridades del municipi-

pio serían electas popularmente así como que debería formarse un consejo en cada municipio o departamento en las aldeas, antes de 1808, en los poblados de cuatro mil habitantes y en las ciudades que sobrepasaran de ocho mil. Se prevenía también que el número de sus funcionarios alcaldes, ediles o síndicos debería ser fijado por los propios gobernadores. Se incluye en los reglamentos de 1837 la función de las autoridades municipales.

En las Bases Orgánicas de 1843, expedidas en junio de 1842 por la Junta Nacional Legislativa, el artículo cuarto se ocupa del régimen municipal: sobre la cual el maestro Tena Ramirez comenta: "El territorio de la República se dividirá en departamentos y éstos en distritos, partidas y municipalidades". (28)

Al ocupar la presidencia el general Herrera, toma ciertas medidas para los municipios, entre las que destacan las Leyes Generales para los fondos municipales, que establecieron sus bases fundamentales y especificaron las fuentes de las cuales deberían tomarse. Constituyen un valioso antecedente para la formación de la hacienda municipal, que aun

(28).- FELIPE TENA RAMIREZ. "Leyes Fundamentales de México".

en nuestros días sigue siendo imprecisa y adolece de graves deficiencias que con frecuencia se traducen en penurias, lo que ocasiona que se presenten grandes confusiones en los servicios que el municipio debe prestar.

Con Comonfort, en el año de 1856, el municipio sufre un retraso notable. Nuevamente se encuentran las municipalidades bajo la dirección del gobernador, el cual a su vez nombrará a los funcionarios municipales, expedirá las ordenanzas locales y manejará la hacienda municipal.

En la Constitución de 1857, se hace presente la revolución de Ayutla, la cual provoca la caída de Santa Anna. Se instala el séptimo Congreso Constituyente en febrero de 1856 y se promulga, el 5 de febrero de 1857, la Constitución que regirá el destino del país hasta la llegada de la actual Constitución Política. Al conocerse la parte referente al municipio, es mínimo lo que se dedica pues el artículo 13 fracción II, establece la obligación del mexicano de contribuir a los gastos del municipio. Esta omisión trae como consecuencia que los gobernadores nombren a su arbitrio a los jefes políticos en cada localidad. Dichas maniobras se acentúan aún más durante el porfiriato.

En la etapa del General Porfirio Díaz, una vez instalado éste en el poder, realiza un ordenamiento interno, incluyendo al municipio; se considera que el mayor beneficio que obtuvieron las municipalidades fue dentro del aspecto administrativo, ya que de hecho el aspecto político desaparece, sufriendo con esto un agravio nunca visto en nuestra historia.

M.C. Rollan comenta: "En este largo período porfiriano, las municipalidades de la república se consolidaron definitivamente mejorando de un modo notable en sus finanzas, pues con la confianza que vino con la paz, muchas de ellas pudieron adquirir empréstitos en el interior y aun en el exterior, sin ir jamás a las deudas elevadas que tienen algunas ciudades europeas y norteamericanas". (29)

Durante el porfiriato es de reconocerse el impulso administrativo que alcanzó el municipio; considero ésta la mejor etapa que pudo haber vivido el municipio durante ese siglo en el aspecto administrativo, pues la libertad en un principio fue mucha. Tal vez por esta libertad fue que los

(29).- ROLLAN, M.C. "El desastre Municipal en la República mexicana". Pag. 106.

gobernadores iniciaron la destrucción paulatina de los municipios, ya que fue difícil exterminar a las jefaturas políticas establecidas en la Constitución de 1836, y fueron éstas las que en forma directa ocasionaron el caos municipal. Es criticable además la incapacidad que mostró el gobierno para un impulso municipal adecuado, y es esta ineptitud la que aprovechan los revolucionarios para iniciar el movimiento, enarbolando entre sus postulados la libertad municipal.

CAPITULO III:

EL DESPERTAR MUNICIPAL

a.- el Municipio en 1910

Una vez concluido el periodo del General Díaz, etapa en que el municipio tendió a desaparecer, los revolucionarios aprovechan la situación y lo enarbolan como instrumento de la lucha, proclamando su libertad.

En este tiempo la vida municipal se vio seriamente amenazada por la revolución pero bastó para que la nación tomara el impulso que le hizo elevar y reconocer a México como un país difícil de vencer.

A la muerte de don Francisco I. Madero y Pino Suárez, surge don Venustiano Carranza, quien da un verdadero impulso a las municipalidades. Manuel Aguirre Berlanga, citado por Moreno Díaz, al hablar de Carranza como funcionario dice: "Despunta nuestro patricio su obra cívica distinguiéndose como munícipe incorruptible y enérgico. Era presidente municipal de Cuatro Ciénegas, su pueblo natal. Gobernaba

Coahuila Garza Galán.

Un día dio éste la consigna a los presidentes municipales de que forjarán informes en que hicieran aparecer brillante y próspera la situación del municipio. Don Venustiano Carranza contestó: "En el informe diré lo cierto". Esto es, que no eran prósperas, sino angustiosas las condiciones del municipio. Tan excepcional rasgo de probidad lo obligó a retirarse a la vida privada. Optó por tal medida antes de plegarse a la ignominia. Al fungir de minicipe sirvió lealmente a su pueblo, rechazó consignas y se negó a mentir, aunque esa negativa irritara al cacique y escandalizara a los abyectos. En suma, enseña cómo han de conducirse los presidentes municipales aun en los regímenes despóticos, en signo de protesta por la violación de los derechos políticos de que es el municipio celoso guardián. Siempre creyó que la libertad municipal era necesaria en las democracias y luchó por ella, implantándola en Coahuila cuando la gobernó, y en la república entera haciendo triunfar su iniciativa en el Constituyente de Querétaro". (30)

Carranza sigue su camino, a la caída de Madero, era gobernador de Coahuila, desconoce al usurpador Huerta, iniciando la etapa conocida como Constitucionalista. Se firma

(30).- DANIEL MORENO. "Los hombres de la revolución". Pag.196

el Plan de Guadalupe, cuya finalidad era mantener el orden constitucional, en donde el artículo 2^o establece y faculta a don Venustiano Carranza para expedir y poner en vigor, durante la lucha, las leyes, disposiciones y medidas que dieran satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, así como para que efectuara las reformas necesarias. Entre éstas figuraban como preferentes las relativas a favorecer la formación de la pequeña propiedad disolviendo los latifundios; la legislación para el mejoramiento del obrero y del peón rural, del minero y en general de las clases proletarias, y por primera vez se habla del establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional, que en el fuero de los debates del congreso Constituyente de Querétaro fuera calificado como el más alto principio de la revolución y clave del porvenir de México.

Fue el 26 de diciembre de 1914 cuando Carranza expidió en Veracruz un decreto donde se reforma la Constitución de 1857, para crear el municipio libre. En 1916 se publicó un decreto que convocaba a elecciones municipales en todo el país para el primer domingo de septiembre de ese mismo año.

A decir de los investigadores en ese tiempo, varios estados, dictaron leyes relativas al municipio.

Se considera que el proyecto de don Venustiano Carranza enviado al congreso de Querétaro, habla de los municipios, específicamente el artículo 115 Constitucional. Se crea así el que fuera con posterioridad un elemento integrante del Estado, el municipio libre.

El proyecto del primer mandatario fue presentado de la siguiente manera:

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

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

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

II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la porción y término que señale la legislatura local. Los Ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Suprema Corte de Justicia de la nación, en los términos que establezca la ley.

III.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

De este breve panorama antes vertido, puedo comentar que en el proyecto de Carranza se plantea la libertad municipal, aunque no se hace referencia a la hacienda municipal. El proyecto que presenta la segunda comisión lo plan-

tea más fortalecido, colocandolo como un verdadero poder, y le atribuye la facultad de cobrar todas las contribuciones sin que las legislaturas pudieran intervenir en la hacienda municipal, pues unicamente lo hacían para determinar la porción y término en que los municipios deberían aportar a los gastos públicos del Estado, facultando al Ejecutivo para nombrar inspectores que revisarán la contabilidad de cada municipio.

Al concluir los trabajos del constituyente, la parte que se refiere al municipio quedó como sigue:

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

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

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

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

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

No obstante haberse constituido el municipio libre en un periodo tan difícil, como lo es el de la revolución, creo que los fines políticos si fueron logrados, así como el aspecto administrativo. Mas es de señalar que el aspecto económico fue restringido, situación que hasta la actualidad no se ha podido sacudir. Tal parece que el crecimiento municipal recibe un trato injusto y desigual, pues al quedar en manos de los gobernadores y de las legislaturas locales, los municipios son maniatados.

Antonio Santa María, al hablar del constituyente, establece sobre el municipio: "La revolución nuestra concibió una gran esperanza de redención política para el pueblo mexicano al implantar el municipio libre; pero desgraciadamente, al establecer estos no se estudiaron las bases para hacerlos representativos y mucho menos los elementos que les eran inherentes para bastarse a sí mismos.

Nacieron así, para no dejarlos crecer y comenzar su poda con la abolición del Ayuntamiento libre de la ciudad de México". (31)

Las grandes discusiones que se presentaron en el congreso y a la tenacidad de los integrantes hicieron posible que quedara plasmado el artículo 115 Constitucional, considerado de mucha importancia por el constituyente y de gran trascendencia en las postrimerías revolucionarias.

(31).- ANTONIO SANTA MARIA. "El municipio Libre". Pag.10.

b.- Reformas municipales

Una vez obtenido el reconocimiento constitucional, la vida propia del municipio, y en general del país, transcurre en un clima de equilibrio y consolidación, se organiza el sistema. Esclarecido este panorama se comienzan a desarrollar reformas modernizadoras en el aspecto político, administrativo, alcanzando parte de éstas el municipio.

Fue hasta el año de 1933 cuando se presenta la primera reforma, el 29 de abril, que eleva a rango constitucional la elección de los miembros de los Ayuntamientos, y que estos funcionarios no podrían ser reelectos para el periodo inmediato. Con esto se da el primer paso de carácter político, permitiendo al municipio presencia electoral.

La siguiente reforma al 115 fue en 1943. Cabe aclarar que en este tiempo esta modificación fue derogada y reconsiderada en el artículo 116.

El 12 de febrero de 1947 se presenta una adición a la fracción primera que permite la participación de la mujer

en elecciones municipales, en igualdad de circunstancias con los varones, es decir se le permite el derecho político de votar y ser votada en elecciones. Esta adición de 1953 quedó suprimida en virtud de que hubo una reforma al artículo 34. constitucional, que expresamente otorga a la mujer la calidad de ciudadana.

En 1976, se considera al municipio con la suficiente capacidad para realizar las actividades de regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

Con estas adiciones, el 115 constitucional permaneció como base de un sistema que funcionó sin inconvenientes por muchos años, y fue hasta los ochentas cuando el entonces mandatario de la República planteó de frente las reformas al artículo 115, con la más pura intención de fortalecer a las municipalidades. Dichas reformas fueron producto de las experiencias vividas en campaña, cuando a la genuina expresión de consulta popular desarrollada entonces en un marco de libertad y democracia.

La voluntad del Presidente de alcanzar una descentralización de la vida nacional, la filosofía de que se gobernaría mediante la opinión pública conciente y vigilante,

exigiendo cuentas claras de todas las actividades de los funcionarios y del gobierno mismo, planteándose firmemente que sería la forma y mejor manera de avance democrático de toda la nación, estando en contra de toda centralización tecnocrática, por la constante generación de injusticias y desigualdad, pues conduce a la marginación política de las provincias mexicanas, por lo que es necesario una planeación libre, responsable y solidaria de pueblo y gobierno y del municipio.

Pues bien, una vez planteada la inminente necesidad de la reforma municipal, con el objetivo inmediato de fortalecer un municipio libre, el cual no había podido consolidarse desde su nacimiento. Destaca como norma básica la unidad sociopolítica municipal y por ende su desenvolvimiento regional, tratando de evitar con esto la emigración del campo hacia las grandes ciudades y distribuir así la gran riqueza nacional en las diversas regiones del país.

Si se analiza la actual estructura del precepto constitucional se puede ver que:

Las seis primeras fracciones corresponden a la es-

estructura municipal, y la séptima se refiere al mando de la fuerza pública en los municipios donde resida habitual o transitoriamente el ejecutivo federal o el gobernador. La fracción octava se refiere a la integración de los Ayuntamientos mediante el principio de representación proporcional además se refiere a la relación de trabajo de los Estados y municipios con sus respectivos trabajadores.

Tres son los elementos que establece el artículo 115 constitucional.

- 1.- El municipio libre como base de la división territorial.
- 2.- El municipio libre como base de la organización política.
- 3.- El municipio libre como base administrativa de los Estados.

Dentro de estos principios, es indiscutible que el municipio se encuentra dentro de una circunscripción territorial que pertenece a un Estado. Principio de una organización jurídica no independentista, sino que forma parte de una entidad mayor a la cual está subordinado.

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.

Este primer párrafo no ha sido modificado desde su reconocimiento constitucional, pues es sabido que con anterioridad existían los prefectos quienes se encargaron de la destrucción del municipio, y por eso la inclusión de este principio.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se le 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 periodo inmediato con el carácter de suplente, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietario a menos que haya estado en ejercicio.

Este párrafo no sufrió modificaciones en los ochentas, puesto que con anterioridad ya había sido reformado.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o

revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

Desde el punto de vista jurídico es acertado, pues con el derecho se pretende el orden jurídico de cada una de las constituciones de los estados y no permitir alteración o quebrantamiento del orden. Es cierto para algunos investigadores, que esto puede ser violatorio de la voluntad ciudadana puesto que son los ciudadanos quienes han elegido a sus representantes y deberán ser también quienes les quiten la autoridad. Cabe aclarar que esta suspensión se presenta una vez que se ha permitido ejercer el derecho de audiencia, pues a pesar de ser una garantía individual, no se contempla en lo referente a los ayuntamientos. Por tanto, al quedar incluida en el artículo 115, es de gran relevancia y trascendencia jurídica. Se puede ver que los puntos de defensa constitucional son diferentes (suspensión, declaración de desaparición y revocación). En cuanto al primer punto de defensa el maestro Eduardo Pallares comenta: "Es la sanción que consiste en prohibir a un funcionario judicial o a un abogado, que aquél ejerza sus funciones y éste su profesión por determinado tiempo. Puede imponerse como medida disciplinaria o co-

mo verdadera pena en un juicio del orden penal". (32)

Se puede considerar como una medida constitutiva, sancionadora, opera como instrumento penal de la constitución.

El segundo elemento de defensa opera cuando el Ayuntamiento ya no existe, por lo cual la legislatura de conformidad con la ley local, nombra al consejo municipal y se procede a elecciones.

Revocación: El maestro Eduardo Pallares dice: "Anulación, casación, retratación", y en general hace referencia a actos unilaterales emanados de una voluntad que se rectifica". (33), este concepto es difícil de aplicar pues algunos autores consideran que debe de entenderse como la posibilidad que tiene el pueblo para remover a las autoridades municipales ante hechos graves. Por tanto, la legislatura local como representante legítima de la comunidad puede proceder a nombre de ella y revocar los nombramientos.

(32).- EDUARDO PALLARES. "Diccionario de derecho procesal civil". Pag. 742.

(33).- EDUARDO PALLARES. Ob. Cit. Pag. 713.

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

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

Este párrafo es de gran importancia, pues reitera la personalidad jurídica de los municipios y eleva a jerarquía constitucional el manejo de su patrimonio de conformidad con la ley; es decir, los municipios se sujetarán a lo previsto por las legislaturas locales. Por lo que respecta a la expedición de reglamentos, se sujeta a la capacidad de organización de los municipios en la actividad como administrador.

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

- a).- Agua potable y alcantarillado.
- b).- Alumbrado público.

- c).- Limpia.
- d).- Mercado y centrales de abasto.
- e).- Panteones.
- f).- Rastro.
- g).- Calles, parques y jardines.
- h).- Seguridad pública y tránsito.
- i).- Los demas que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

Esta especificación es de gran trascendencia, pues da el cauce correcto e inicia la descentralización de la vida nacional consolidando la política administrativa del país. Esta obscuridad presentaba un gran problema para las municipalidades, pues sus esfuerzos para la mejora de los servicios siempre eran infructuosos. La imposibilidad era latente en la prestación de los mismos, por lo que fue necesaria la

intervención del gobierno local y la federación para absorberlos. Se especifica en esta fracción cuáles son los que debería prestar el municipio, aunque es obvio que siempre habrá pequeñas municipalidades imposibilitadas para el cumplimiento. Ante esta visión de los reformadores, se deja abierta la posibilidad de que se coordinen dos o más municipios para un eficaz cumplimiento de los servicios.

Con esta descentralización los municipios, que hasta ahora vivían sumidos en el letargo político, atormentados por la miseria y la desesperación, perdida la fe de que también ellos están formados de seres humanos, de que también ellos tienen derecho a la existencia, alcanzan la modernidad. Los servicios están a su disposición, con plena confianza, y pueden intervenir los ciudadanos del modo más directo y personal en la labor cotidiana municipal.

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

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

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

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

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

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

público de la federación, de los Estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

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

En los últimos años se ha dado un paso singularmente grande, pues se pretende mejorar la situación de los municipios a través de su reestructuración de sus bases y, el aspecto tributario determinando la autonomía económica y financiera. El fantasma que aún persiste en las reformas puede verse desde el momento en que se deja al municipio en manos de las legislaturas locales, y con ello se da paso a la intervención directa del gobierno a través de este órgano legislativo para determinar y dictar las leyes, controlando de esta forma el desarrollo de los municipios.

a).- con este inciso se faculta a los municipios para tener un manejo sobre sus propios bienes de tipo fiscal.

b).- Sobre las participaciones federales, esta iniciativa es contemplada por vez primera en la constitución,

pues es de gran trascendencia e importancia para la vida municipal.

c).- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Esto significa la vida de los municipios, pues se termina con las prácticas de exentar de pago de contribuciones a las empresas del sector público.

Sin esta libertad económica el municipio se mantenía en terrible sujeción; lo ataba fuertemente la hacienda estatal, que estrechaba su horizonte y lo convertía en dependiente directo del Estado. Por fin se ha dado lo que hacía falta a los municipios, la autonomía municipal, a través del libre manejo de su hacienda, convirtiéndolo en el baluarte del desarrollo nacional al cortar las raíces del aislamiento en que se encontraba.

Con estas reformas se consolida la hacienda municipal, pues la carencia de recursos propios de la cual era objeto se termina, y aunque la libertad de administrar su hacienda existía desde 1917, nunca tuvo aplicación ni práctica alguna.

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

La reforma a este inciso era de carácter urgente pues el desarrollo no espera, y al no haber una reglamentación, los municipios crecían sin orden alguno. Ahora se dan los lineamientos del desarrollo urbano que antes no se tenían, nuestro municipio ha prosperado y empieza una vida nueva llena de esperanza.

Necesarias son estas reformas, pues el crecimiento urbano se ha convertido en un fenómeno nacional, y se ha

desarrollado con una fuerza tal que será aún más intensa durante las próximas décadas. Ese crecimiento originará profundos cambios en las formas de vida, ideas, sentimientos y organizaciones; por lo que se deben tener planes y programas apropiados. El reconocimiento de esta problemática, la necesidad de encontrar nuevas soluciones, es uno de los mayores desafíos del municipio.

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

Aunque presenta semejanza con el inciso anterior, cabe destacar que el sistema de planeación urbana es difícil, pues casi siempre se presenta un crecimiento en forma disgregada. Sin embargo, creo que se debe aprender mucho todavía en materia de planeación urbana, sin que esto reduzca a nada los avances que se han logrado hasta ahora; se debe tener fe en el esfuerzo, en el uso de los recursos, en los planes y programas, mirar hacia el futuro, ese futuro que ha ganado el municipio con la valentía y la firmeza del pueblo.

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

En este parrafo no se da ninguna reforma, pues unicamente se ordena en inciso.

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

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

En cuanto al primer párrafo de este inciso, se introduce el principio de representación proporcional y se suprime el límite poblacional. Considero que es un principio de madurez política, ya que durante el sexenio pasado se concedió especial atención a la participación social y a la preparación del país para enfrentar, resistir y vencer cualquier variante de tipo económico y político.

El segundo párrafo destaca la regulación de los trabajadores, tanto al servicio del Estado como de los municipios. De esta manera los trabajadores al servicio de un municipio reciben el reconocimiento del 123, protegiendo así la estabilidad, terminando tajantemente con la práctica de cada ayuntamiento con su gente.

Cabe mencionar que en el año de 1987, se presentaron otras reformas, las cuales abarcaron los tres últimos incisos del artículo 115, para considerarlas en otro artículo exclusivo dentro de la misma constitución.

Comentadas estas bases de fortalecimiento municipal con las cuales se cubre una parte descuidada de nuestra organización nacional. ¿Pero realmente son aplicadas en la práctica estas intenciones de reencontrar el camino? considero que el espíritu no basta, y es necesario que nuestro actual sistema proponga personas con sabiduría, y gentes con una visión amplia.

c.- Modernidad municipal

Sobre el municipio en nuestros días dire que, si bien es cierto que las reformas comentadas son de un espíritu grande, cuya intención es el desarrollo del municipio en general, la realidad que se vive en los municipios resulta diferente a las reformas, no en la generalidad de los casos pero sí en los de menor importancia. Basta visitar algunos municipios de los alrededores del Distrito Federal, los cuales dan una impresión de que su triste situación muy poco ha cambiado comparativamente con los tiempos anteriores a la Reforma. Se puede ver cómo ha sido traicionado el anhelo justo del primer mandatario que impulsó las reformas del municipio. Se debe aceptar que se han desviado el sendero y la ruta, y que el más grave pecado contra las libertades municipales consiste en la burla sistemática del sufragio.

Para eliminar esta práctica viciosa se debe conquistar el derecho de designar libremente los aspirantes a los ayuntamientos. Cuando esto sea una práctica permanente en el desarrollo de la vida ciudadana, y cuando los electores puedan y sepan ejecutar sus derechos en un ambiente de respeto, entonces estarán preparados para la democracia y ésta será una realidad.

Desde el punto de vista político, considero que el municipio no es libre, ya que si lo fuera serían las autoridades municipales quienes resolverían los conflictos que surjan al respecto. Sería de gran importancia y trascendencia para la política nacional, la democratización en los municipios pues los ciudadanos tendrían confianza en las autoridades, así como en los procesos electorales, y colaborarían con sus representantes. Con ello se obtendrían grandes y mejores resultados en la prestación de servicios en beneficio de todos.

Sería menos difícil lograr la democracia en los municipios, por lo que se debe aprovechar evitando los famosos fraudes electorales, eligiendo a la persona idónea para ocupar los puestos públicos. Es indudable que las autoridades municipales son las que tienen más contacto con los ciudadanos y por lo tanto las que directamente lo defraudan o lo atienden y sirven mejor.

Pero no sólo es político el problema que vive el municipio. La situación en la que se encuentra se debe también al manejo de su hacienda, pues los recursos económicos suelen ser insuficientes. Posiblemente esta sea la carencia más grave debido a la importancia y lo determinante del factor económica en todas las actividades. Impulsemos el libre manejo de la hacienda municipal.

Se critica constantemente la actuación de las autoridades municipales por el mal funcionamiento de los servicios que brindan, sin tomar en cuenta que muchas veces el problema no está en dichas autoridades, sino en la insuficiencia económica para satisfacer las necesidades de los habitantes del lugar.

Como se puede observar, la práctica municipal no es la impulsada con el espíritu de las reformas, puesto que implica una tarea difícil para los gobiernos de los estados, quienes iniciaron acciones concretas para actualizar las constituciones locales y con ello las leyes orgánicas municipales.

Es cierto que sin la actualización de las leyes orgánicas estas reformas serían letra muerta. Se ve que los retrasos son palpables, pero los avances también se han hecho sentir. Por ello, no se deben escatimar esfuerzos para el buen cumplimiento, pues la voluntad política debe expresarse en el manejo de las municipalidades.

Con la aplicación de la reforma, la administración municipal se fortalece, se vuelve más dinámica, ya que las

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

tres formas de gobierno (federal, estatal y municipal) se unen en constante comunicación llevando y organizando planes y programas de desarrollo. Con ello las nuevas generaciones vivirán en un ambiente de seguridad, credibilidad y confianza, conformando una verdadera sociedad.

Estas reformas tendrán sus frutos, aunque no inmediatamente. Debe haber conciencia de que el fortalecimiento municipal y del país se tienen que presentar paulatinamente. El camino por recorrer no es fácil; impulsemos y vigilemos en conjunto la aplicación de las reformas al municipio, piedra angular del poder político primario, institución más cercana a los hechos de la asociación y esperanza de fortaleza nacional.

CAPITULO IV:

ESTUDIOS COMPARADOS DEL DERECHO MUNICIPAL

Al realizar este estudio mi mejor intención es conocer y mostrar al municipio en otros países. Se abordarán los temas no con la profundidad que éstos requieren para hacer un estudio minucioso de cada uno de estos países se requeriría más espacio y por ende un mayor tiempo.

Por tanto sólo plantearé a grandes rasgos las figuras municipales utilizando la documentación que me fue posible encontrar en los centros de estudio.

a.- Argentina

La época colonial no dejó un legado tradicional fuerte en Argentina sobre los municipios. Se consideraba a los antiguos municipios como verdaderas representaciones vivas, con funciones verdaderamente municipales y cierta autonomía, la cual se pierde una vez instalado el régimen absoluto.

Alberdi, citado por Posada, dice: "De un antiguo cabildo español, había salido a luz, el 25 de mayo de 1810, el gobierno republicano de la Argentina; pero a los pocos años este gobierno devoró al autor de su existencia. El parricida fue castigado con la pena del talión, pues la libertad republicana pereció en manos del despotismo político, restaurado sin el contrapeso que antes oponía la libertad municipal". (34)

Se puede afirmar que la organización municipal actual del pueblo argentino es obra del renombrado municipalista Juan B. Alberdi, autor de un proyecto que el Estado argentino ha tomado como modelo para los pueblos que integran dicho país.

El citado autor sigue comentando: "La patria local, la patria del municipio, del departamento, del partido, será el punto de arranque y de apoyo de la gran patria argentina". (35)

(34).- ALBERDI.- Citado por Adolfo Posada. Ob. cit. Pag. 453.

(35).- Ibidem. Pag. 455.

Se dice también que se comenzaron a ejecutar los planes que habían sido organizados con el fin de dirigir y concentrar los recursos del país para solucionar los problemas importantes y estratégicos.

Los cabildos estarán sujetos a la inspección y disciplina de la Cámara de Justicia, y a la inspección y vigilancia del Poder Ejecutivo en los otros ramos de la administración, sin que ejerza voto en sus decisiones y sólo con el fin de hacer efectiva la responsabilidad a que deben estar sujetos los actos de sus miembros.

Se puede palpar que la Argentina al tomar este proyecto como modelo no ubica los probables errores, por lo cual esta nación se debate en su falta de visión política.

Se dice que en las últimas décadas, la población argentina goza de la libertad dentro de las instituciones.

Se ha superado una etapa de la tragedia argentina pues ahora el pueblo vive el triunfo de la idea moral que implica el respeto a la dignidad humana.

El pueblo argentino está de acuerdo en que el municipio es pieza maestra de toda construcción democrática y que sin municipio libre no habrá tampoco hombres libres aunque las constituciones los proclamen enfáticamente.

Los argentinos pretenden consagrar un verdadero "régimen municipal" tal cual lo prevé el artículo quinto de la constitución. Con esta tendencia constitucional, Argentina tiende a la consagración de aspectos constitucionales tales como la libertad política del municipio, robustecida por los derechos de iniciativa, referendum y destitución de funcionarios efectivos. Con esto se da una mayor participación al pueblo elector en la decisión de los asuntos públicos y en el juicio a las acciones de sus mandatarios.

Saludables son estas conquistas. Amén de los inconvenientes que frecuentemente perturban la acción municipal, el gobierno local se encuentra limitado en sus atribuciones tanto en lo político como en lo administrativo. Un verdadero régimen municipal sólo puede vivir dentro del máximo reconocimiento y aprecio posible de las necesidades de sus habitantes de elegir a sus mandatarios; del conocimiento de la capacidad de éstos y su responsabilidad en el ejercicio del cargo.

Se han impulsado reformas en los últimos años en las cartas provinciales.

pues hoy emana de las provincias una inmensa corriente autonomista municipal, restableciendo el viejo concepto del gobierno local.

En estos días de pobreza y de penurias los pueblos del interior vuelven al rumbo inicial. Dentro de las reformas plantean la descentralización y participación: la descentralización no puede ser confundida con la desconcentración, no se trata de trasladar entes administrativos sino de otorgar a los habitantes la transferencia de competencias y poderes. Descentralizar es crear las condiciones de participación orgánica popular.

La municipalidad como organismo local central ejercerá siempre el debido control de la legalidad de los entes vecinales, y procederá con prudencia en cuanto a sus consejos de oportunidad, no hay que olvidar que se transfieren competencias acordes con la sociología, con la cultura y con experiencia vecinal.

La autonomía municipal, la descentralización y la

participación popular significarán un gran cambio en las costumbres políticas de nuestra sociedad y para no fracasar es preciso proceder con gran limpieza, con transparencia.

Sería un grave error suponer que la participación y sus consiguientes labores comunitarias nos alejarían de la democracia cuando se desea justamente lo contrario: sacar al vecino de la indiferencia hacia los intereses comunes y luego hacerlo partícipe de los grandes problemas del país.

Se debe aceptar que el proyecto Alberdi propone verdaderos beneficios de gran trascendencia jurídica, entre los que destacan la inviolabilidad de los funcionarios municipales, el manejo de la administración municipal única exclusivamente privativa de los cabildos; aunque también cabe hacerse mención de algunos defectos que adolece el proyecto Alberdi, como por ejemplo que no se acepta la intervención directa de la Cámara de Justicia y del Poder Ejecutivo, la carencia de garantías constitucionales a la autonomía municipal y otros de menor importancia.

El problema municipal en Argentina es esencialmente político en el sentido más propio y específico. y cuan-

do se estima que los municipios son simples divisiones o creaciones del poder central, se quiere disimular su personalidad política.

A nadie escapa, por consenso generalizado, que gran parte de los males son producto de un largo proceso de centralización, política, económica y de servicios públicos, por lo que es necesario redefinir y reformar el Estado en sus tres niveles: nacional, provincial y municipal.

b.- Estados Unidos

Una vez fundada la primera colonia norteamericana, los colonizadores implantaron el sistema municipal británico organizando a su imagen y semejanza los distintos cuerpos de la administración local. Pero desde estos inicios se plantea un movimiento para crear sus propios sistemas, y en la actualidad cuentan ya con un sistema basado en sus propias experiencias.

A mediados del siglo XIX, el municipio norteamericano estaba atravesando por una tremenda crisis, que se debió a la poca participación ciudadana en los problemas municipales. El sistema se vio en la necesidad de conminar a los ciudadanos a que acudieran en demanda y apoyo para solucionar los problemas municipales, una vez que se dio cuenta de que el pueblo no tenía voz ni voto en los asuntos concernientes a sus ciudades.

Otros grupos acudieron a las legislaturas locales, sobre todo los que representaban al partido derrotado en tal o cual elección. Todas estas demandas favorecieron más aún la intervención de los poderes estatales en los asuntos internos de las municipalidades.

También cabe destacar que a partir de 1850, por medio de leyes, se regularon todas las actividades del municipio, aun los más insignificantes, cosa que hizo generalizar en toda la Unión Americana el movimiento municipal.

Macdonald comenta al respecto "Ningún asunto resultaba tan trivial que escapara a la atención de los legisladores". (36)

Estas intromisiones en la esfera legislativa local se ampliaron al campo de la administración. Ante esta situación tensa, se agravó aún más cuando el control de la administración municipal quedó en manos designadas por la legislatura, provocando un descontento general. Sobre este aspecto explica Macdonald: "Los funcionarios nombrados por las legislaturas resultaron tan incompetentes y corrompidos".

(37)

Los ciudadanos no soportan más, y a fines del siglo XIX cuando la mayoría de las juntas nombradas por las legislaturas fueron sustituidas por juntas de elección directa o por jefes de departamento nombrados por el alcalde. No obstante, durante los 30 años siguientes a la guerra civil, la administración municipal descendió al nivel más bajo de toda su historia. Las principales causas fueron un peculado organizado por grupos políticos que lucraban con el presu-

(36).- MACDONALD AUSTIN F. "Gobierno y administración municipal de los Estados Unidos". Pag. 43.

(37).- Ibidem.

puesto municipal, así como con los contratos y concesiones que otorgaban a empresas particulares. Contribuyeron al caos, la división de la administración local en múltiples cargos considerados autónomos y la indiferencia de la opinión pública.

La mayoría de los servicios públicos quedaron en manos de empresas particulares, y aunque los municipios se desarrollaban muy rápidamente a fines de siglo, la especulación con los contratos y concesiones seguían incrementándose.

El municipio norteamericano crecía a ritmo rápido, no precisamente por el celo de su autoridad, sino por simple inercia. La notable expansión de las ciudades lo imponía, además de otras circunstancias concurrentes.

Grandes movimientos reformistas se habían iniciado. El alcalde fue el más favorecido, puesto que por primera vez se convirtió, en el verdadero administrador del municipio, en lo que la teoría hacía tiempo pregonaba. En algunas ciudades aumentó su periodo a cuatro años y se le dieron facultades para nombrar y remover libremente a los empleados municipales.

otras ciudades, más desconfiadas, siguieron el ejemplo pero imponiendo ciertas restricciones tales como la de informar obligatoriamente al consejo de las remociones y nombramientos y, en general, de sus gestiones.

Importantes reformas se realizaron sobre ideas relativas al servicio civil, mediante el cual los puestos deberían ser para los más competentes, tomando como base para su elección, méritos, experiencia y conocimientos técnicos.

Las citadas reformas reciben al siglo XX, que ya desde sus inicios contempla nuevos y trascendentales sistemas y una administración municipal más eficiente.

En el presente siglo, casi todas las ciudades norteamericanas han abolido el sistema bicamaral, producto de la primera mitad del siglo XIX, ocupando su lugar un consejo integrado por un número de miembros, rara vez superior a los 25. La tendencia iniciada en las postrimerías del siglo pasado, de concentrar más la autoridad en el alcalde y el consejo, Macdonald expresa en la actualidad: "el prestigio del primero sigue en aumento, mientras que la influencia del segun-

do decae". (38)

Se plantearon nuevos sistemas en el manejo de los asuntos locales, se enriqueció la ciencia del gobierno y la administración municipal. Por ello comenta Macdonald, hay bastantes ciudades con gobierno por "comisionados", en cuyos funcionarios han concentrado toda la autoridad administrativa. En número no menor, se han acogido al sistema de "consejo y director", cuya autoridad se encuentra concentrada en manos del "director", "con funciones y facultades que corresponden, a groso modo, a la del gerente general de una empresa industrial o comercial". (39)

La intervención estatal, principalmente de las legislaturas, ha disminuido considerablemente y la autonomía municipal ha sido nacionalmente reconocida. Gran cantidad de municipios se mueven libremente, alineada su conducta solamente por la Constitución Federal, la local y las leyes federales. Por otra parte, en los estados en donde no se ha alcanzado tal grado de independencia, se ha obligado a las legislaturas locales a emitir leyes generales válidas para to-

(38).- MACDONALD. Ob. Cit. Pag. 48.

(39).- Ibidem.

dos los municipios del estado, con lo cual se evita la legislación pormenorizada y tribal de otras épocas.

Sin embargo es prudente señalar que la autonomía municipal norteamericana no ha sido del todo satisfecida. Las restricciones al poder estatal han resultado muchas veces fáciles de evadir. Ciertamente es que, las formas de corrupción, peculado, soborno, fraudes electorales, tributos a las pandillas (muy en boga hace 50 años) han disminuido notablemente. La corrupción que sobrevive en algunas ciudades no es tan escandalosa ni tan grave y se dice que mucho se ha hecho en este país, y se sigue haciendo, para combatir y exterminarla.

En casi todos los municipios, la elección y selección de los empleados municipales se hace a base de exámenes rigurosos de capacidad y conocimientos técnicos.

c.- España

El estudio del municipio español lo iniciaré a partir del año de 1812, cabe aclarar que dicha reglamentación no esta en vigor. El artículo 309 de la constitución establece a decir de Adolfo Posada: "para el gobierno interno de los pueblos habrá ayuntamientos", compuestos de alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, presididos por el jefe político, donde lo hubiere, y en su defecto, por el alcalde o el primer nombrado entre éstos si lo hubiere".

(40)

El artículo 321 establece que los ayuntamientos tendrán a su cargo la policía de salubridad, la administración de los fondos recaudados, la seguridad pública y el orden, la instrucción primaria, la construcción de calzadas, puentes, cárceles, caminos vecinales y, en general todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato. Tienen además la facultad de expedir ordenanzas y la obligación de fomentar la industria y el comercio local.

(40).- ADOLFO POSADA. Ob. Cit. Pag 415.

Corresponde a las diputaciones provinciales la inspección de la administración del consejo municipal.

Agrega el autor, como aspectos distintivos del consejo municipal: "primero.- el reconocimiento de la existencia de los núcleos locales-los pueblos-, a los que se da expresión legal y ordenación uniforme. Segundo.- la formación de la provincia, circunscripción dependiente del Estado. Tercero.- el establecimiento de base electiva para la constitución de Ayuntamientos y Diputaciones. Cuarto .- La organización del instrumento de gobierno, mediante el engrane de las instituciones locales en un sistema de subordinación.

La Constitución de Cádiz, según Ochoa Campos, reglamentó: "Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias", de fecha 23 de junio de 1813. Conforme a este ordenamiento, los jefes políticos tendrían las siguientes atribuciones: Como autoridad provincial, cuidar de la tranquilidad pública, del orden, de la seguridad de las personas y de sus bienes, de la ejecución de las leyes y ordenamientos del gobierno, y ejecutar las penas impuestas por los bandos de policía y buen gobierno", sigue el autor, "presiden sin voto" el Ayuntamiento de las capitales de la provincia, y su subalternos dirigen a su vez los Ayuntamientos de los pueblos donde residían. En caso de no asistencia

de unos y otros, los substituían los alcaldes". (41)

Con posterioridad se siguen una serie de decretos y leyes, las cuales otorgan determinadas facultades a los municipios, y es hasta la constitución de 1869 cuando la organización municipal sufre algunos cambios. Entre estos se cuenta el sistema electoral, que establece elecciones directas, y, en ocasiones, por designación de la autoridad superior política de la provincia. A propuesta del Ayuntamiento que cuidaba la duración en el desempeño de los oficios se mantuvo, en principio, anual, pero en algunos municipios los cargos concejiles retornaron a ser perpetuos y designados sus titulares por el gobierno supremo.

Constitución de 1876, Esta constitución reproduce los principios generales de la anterior, pues así lo establece Adolfo Posada: "Artículo 83.- Habrá en los pueblos Alcaldes a quienes la ley confiere ese derecho.

Artículo 84.- La organización y atribución de los Ayuntamientos se régiran por sus respectivas leyes, éstas se ajustarán a los principios siguientes:

(41).- OCHOA CAMPOS MOISES. Ob. Cit. Pag. 224 y 225.

- 1.- Gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos por las respectivas corporaciones.
- 2.- Publicación de los presupuestos, cuentas y acuerdos de las mismas.
- 3.- Intervención del rey y, en su caso, de las cortes para impedir que los Ayuntamientos se extralimiten en sus atribuciones en perjuicio de los intereses generales y permanentes.
- 4.- Determinación de sus facultades en materia de impuestos, a fin de que los municipios no se hallen nunca en oposición con el sistema tributario del Estado". (42)

También se publica la Ley provincial de 29 de agosto de 1882, la cual reformó, parcialmente la legislación de 1877, en ambas se reúne el régimen municipal español de la época.

El estatuto municipalde 1924 derogó el sistema anterior y estableció la facultad de los Ayuntamientos para propner modificaciones a sus propias cartas locales. Este ordenamiento es "un serio intento de renovación municipal doctrinal y teórico bajo una dictadura, por entrañar esta

(42).- ADOLFO POSADA. Ob.Cit. Pag. 430.

una concepción política nada compatible con la esencia característica de aquélla". (43)

En esta reforma se puede presenciar un avance mínimo de los municipios, ya que si bien se pretendió una mayor evolución, esta no se logró.

Se cree que el actual régimen municipal español halla sus bases en la constitución de 1931, la cual proclama la personalidad autónoma de los municipios.

Se considera que en el Estado se encuentran organizaciones territoriales con fines de menor amplitud, que tienen una administración propia para el cumplimiento de los fines que tienen asignados, a los cuales se dota de personalidad jurídica. Tal es el caso de las provincias y del municipio, que constituyen las entidades básicas locales.

En la legislación no se encuentra un concepto estricto de la administración local, ya que la ley del Régimen

(43).- ADOLFO POSADA. Ob. Cit. Pag. 440.

Local se limita a decir que: El estado español se halla integrado por las entidades naturales que constituyen los municipios agrupados territorialmente en provincias.

La constitución vigente, por su parte, señala en el artículo 137 que;el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas que se constituyen. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

La Ley del Régimen local español no da una definición del municipio, aunque destaca su carácter natural. El artículo primero que dice: "El estado español se encuentra integrado por las entidades naturales que constituyen los municipios, agrupados territorialmente en provincias".

Parece de este enunciado que la ley, al igual que hizo el estatuto municipal de 1924, reconoce la naturalidad del municipio.

Sin embargo, el artículo 15 de la misma ley requiere, para crear nuevos municipios, que cuenten con población,

territorio y riqueza imponible bastante para sostener los servicios municipales obligatorios utilizando los recursos que las leyes autorizan.

En todo municipio habrá un "padrón de habitantes" donde constarán el nombre, edad, estado, profesión y demás circunstancias exigidas por la ley y la condición de vecino, cabeza de familia, domiciliado o transeunte que a cada uno le corresponde.

El padrón municipal "es instrumento público y fehaciente a todos los efectos administrativos".

Los funcionarios públicos tienen vecindad en el municipio donde ejerzan sus funciones desde el momento de su toma de posesión.

El poder. Este elemento de la entidad municipal será el que verifique sus elementos materiales. Es decir, el poder no es soberano y total, como el del Estado, sino subordinado y limitado al ámbito propio y específico de la competencia municipal.

El alcalde. Establece la Ley de Elecciones Locales de 17 de julio de 1978 que, constituida la corporación y en la misma sesión, se procederá a la elección del alcalde de acuerdo con el siguiente procedimiento:

a) Podrán ser candidatos todos los concejales que encabezan sus correspondientes listas.

b) Si alguno de ellos obtuviere la mayoría absoluta de los votos de los concejales resultará electo.

c) Si ninguno obtuviera dicha mayoría, será proclamado alcalde el concejal primero de la lista que hubiera obtenido más votos en el correspondiente municipio. En caso de empate entre lista, se proclamará alcalde al de más edad.

El Ayuntamiento Pleno. El Ayuntamiento es definido por el reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones Locales diciendo que "es el órgano de gobierno y administración local que ostenta la suprema jerarquía del municipio sobre el que ejerce jurisdicción, al que representa y personifica, con el carácter de

derecho público. Son miembros integrantes del Ayuntamiento el Alcalde-Presidente y los concejales.

La comisión permanente. En las poblaciones de dosmil habitantes en adelante se constituirá en la misma sesión que constituya el Ayuntamiento, la Comisión Permanente, que se compondrá del Alcalde más un número de concejales equivalente al tercio, en cifras escritas, del número legal de concejales. Se añadirá uno más si el número total resultante fuese par.

d.- Francia

Hago referencia al municipio francés para ver la relación que existe con el municipio mexicano, así como la gran influencia que se vierte en nuestra doctrina.

Se cree que el municipio francés ha sufrido siempre la presencia del Estado, por lo cual es considerado dentro del sistema centralista.

No obstante la gran solidez municipal alcanzada a través de la historia, fue hasta el año de 1884 cuando mediante la ley de 5 de abril se consolidan las municipalidades francesas. Con posterioridad le sigue la del 22 de marzo de 1890, que trata sobre sindicatos de los municipios; la del 4 de marzo de 1901; la de 7 de abril; la de julio de 1908, la que trata de la separación y suspensión de maires- especie de alcaldes-y adjuntos, los cuales actúan como auxiliares y suplentes de aquellos; de 17 de junio de 1918; y el decreto de 5 de noviembre de 1926. Se puede ver que esta última ley trata de descentralizar la administración de los municipios. La ley de 8 de enero de 1930 trata sobre los funcionarios y empleados locales.

Petit Dutailis comenta al respecto: "en Francia, durante los primeros siglos de la Edad Media, el municipio no aparece, debido a que la ciudad puede decirse que no desempeña ningún papel histórico. Después de varios acontecimientos se considera que las concesiones municipales comienzan a partir del siglo XI". (44)

Desde el punto de vista político y administrativo, Francia está dividida en Departamentos, Distritos o arrondissements, cantones y municipios.

De estas divisiones trataré la que más se acerca al municipio. Adolfo Posada comenta: "el cantón con escasa importancia administrativa está formado por municipios y viene a ser una circunscripción de carácter electoral y judicial". Todo Francia está, territorialmente, en circunscripciones municipales, agrupando su población en sus municipios comunes. (45)

Las municipalidades francesas mantienen un funcio-

(44).- PETIT DUTAILLIS, CHARLES E. Ob.Cit. Pag. 12.

(45).- ADOLFO POSADA. Ob. Cit. Pag. 294 y 295.

namiento uniforme, salvo en caso de sus grandes urbes, tales como París, Lyon y Marsella, sometidas a un régimen especial.

El municipio tiene un carácter de gobierno representativo, de base electoral; sus órganos son, conforme a la ley de 1884, el consejo municipal, el Alcalde-maire y uno o varios adjuntos es poco numeroso (entre diez y treinta y seis miembros); son elegidos sus integrantes cada cuatro años por voto popular directo, y una vez constituido procede a designar al propio alcalde y al o a los adjuntos, que también durarán el mismo tiempo.

El consejo municipal se mantiene como cuerpo deliberativo. La función ejecutiva se halla concentrada en el maire, asesorado por los adjuntos y auxiliares o por simples agentes municipales; sin embargo, la constante intervención de autoridades centrales hace muy ineficaz dicha concentración, lo que ha conducido a Haurio, citado por Posada, a afirmar: que en Francia "la mano del Estado se deja sentir más sobre los cuerpos locales que en Inglaterra".(46)

(46).- ADOLFO POSADA. Ob. Cit. Pag. 297 y 298.

Efectivamente, la intervención de funcionarios tales como el prefecto en los asuntos internos de las localidades es muy sensible, al grado de que muchos funcionarios municipales designados por el alcalde deben ser aprobados por dichos agentes del gobierno central.

La organización municipal francesa, expuesta a grandes rasgos, permaneció inalterable en sus caracteres primordiales hasta hace algunos años. Se considera que el actual sistema viene rigiendo desde la constitución de 1958, fecha en que el municipio sufrió verdaderas modificaciones que lo han hecho perdurar por largo tiempo.

La Constitución de Francia, título XI, de las colectividades territoriales establece:

Artículo 72. Las colectividades territoriales de la República serán los municipios, los departamentos, los territorios de ultramar. Cualquier otra colectividad territorial será creada por ley.

Estas colectividades se administrarán libremente mediante consejos elegidos, y en las condiciones señaladas

por la ley.

En los departamentos y territorios, el delegado del gobierno estará encargado de los intereses nacionales de la fiscalización administrativa y del respeto a las leyes.

De acuerdos con estos principios, debo de considerar que la institución del prefecto y subprefecto, como autoridades de la administración central, fue importante en la Nueva España durante el último medio siglo de la dominación española. Es de asombrarse que este estado europeo, cuna de las nuevas ideas democráticas, haya descuidado practicar esas ideas con el municipio, el cual ha probado ser el último reducto de la democracia nacional. La inútil política centralista mantenida celosamente por sus gobernantes ha consecuentado el anquilosamiento de las libertades municipales y detenido el progreso uniforme que debe alentar a toda nación democrática.

Creo que el régimen municipal francés sigue siendo el vigente. Es de gran importancia cuando se trate de defender la autonomía municipal y la unión de los pobladores. Afir-

mo que la unión de los municipios en cualquier país puede llegar a constituir un poderoso freno a los excesos de los gobiernos centrales y provinciales.

En estos días de pobreza y de penurias, los pueblos del mundo vuelven al rumbo inicial, pues el hombre quiere ser el verdadero actor de su vida y se siente capaz de recuperar las municipalidades.

La autonomía municipal, la descentralización y la participación popular significarán un gran cambio en las costumbres políticas de nuestra sociedad, y para no fracasar es preciso proceder con gran limpieza, con transparencia: las reformas propiciadas no tienen por objeto sacar ventajas partidarias, sus fines son una profunda transformación social.

e.- Inglaterra

La constitución del Reino Unido, a diferencia de las vigentes en la mayoría de los demás países, no se haya integrada en un sólo documento. Está compuesta en parte por derecho legislado, en parte por derecho consuetudinario y en parte por convención, y puede modificarse mediante ley del Parlamento, o bien mediante acuerdo general para crear, modificar una convención. De tal manera que la Constitución se adapta con facilidad a los cambios de las ideas y circunstancias políticas.

Los órganos de gobierno no se distinguen claramente. A menudo se entremezclan sus funciones. el Parlamento es la autoridad suprema. El Ejecutivo se compone por:

- 1.- El Gobierno, que son los ministros constituidos en consejo o gabinete y otros ministros, a quienes incumbe la iniciación de la política nacional.
- 2.- Los departamentos gubernamentales, que tienen a su cargo la administración pública de ámbito nacional.

3.- Las corporaciones municipales, encargados de la administración de los servicios en sus respectivas demarcaciones.

4.- Las corporaciones públicas que tienen a su cargo la explotación de determinadas industrias estatificadas.

De estas formas que integran el gobierno británico, la que me interesa en este capítulo es la del municipio.

Se considera que el municipio en este país Europeo es distinto a los demás, ya que si bien es cierto que posee rasgos romanos, éstos son muy pocos, y pueden ser analizados de la siguiente manera:

El poder público de los municipios recae en el consejo municipal, integrado por concejales y regidores con funciones similares, salvo que estos últimos tienen el carácter de juez. Unos y otros son electos a perpetuidad, con voz y voto iguales en las funciones concejiles. Las sesiones las preside el alcalde, funcionario electo por ellos y de ellos mismos; el alcalde desempeña también funciones judiciales.

El aspecto administrativo está a cargo de las comisiones concejiles, entre las cuales se distribuyen actividades tales como la vigilancia de mercados y ferias, conservación de bienes municipales y de orden público; ramas como sanidad, obras públicas, protección judicial, eran desconocidos.

Generalmente los municipios no intervenían en los asuntos locales, ni en la elección de sus representantes. Sin embargo no existía descontento, ya que los pobladores preferían la pequeña tiranía del cuerpo edil local, a la intervención del gobierno central.

En cada municipio había un cuerpo de personas comúnmente muy reducido la designación de hombres libres o "Freemen", los cuales gozaban de ciertos privilegios, tales como elegir al correspondiente miembro al parlamento, y en las ciudades más libres, el de votar también por las autoridades locales. Estaban exentos de determinados impuestos y de algunas restricciones de tipo comercial.

Las cartas que establecían los derechos municipales eran concesiones reales, y no del parlamento. Al respecto

Macdonald asevera: "hasta 1688, la autoridad del rey sobre las municipalidades permaneció prácticamente intocable".(47)

Posteriormente el parlamento aumentaría su intervención en los asuntos municipales.

Al monarca inglés le convenía el régimen municipal existente, en virtud de que garantizaba su permanencia en el reino. Esto se fue perdiendo hasta quedar en manos del parlamento.

Basado en las tradiciones y costumbres, no tuvo ni- ha tenido el municipio inglés su "decadencia". Fue aumentando su autonomía, y a fines de siglo XIX modificó su estructura municipal, por lo que al sistema interior basado en un gobierno local monopolizado por el alcalde Consejo, electos por todas las cabezas de familias contribuyentes, queda atrás.

Inglaterra por influencia de los demás países europeos y por las transformaciones políticas sufridas durante el siglo XIX, entró de lleno la modernización, dejando así

(47).- MACDONALD AUSTIN F. Ob. Cit. Pag. 31.

atrás las designaciones hechas por el rey. Surgen las representaciones electas popularmente, auxiliadas de personal burocrático, todos retribuidos.

La ley de 1882 unificó más la organización municipal, cuyo sistema se ha conservado hasta nuestros días. Se caracteriza por:

El gobierno local se halla a cargo de un consejo integrado por el "mayor", los aldermen" y los consejeros. El primero designado por el propio consejo municipal, dura en su encargo un año; los "aldermen", con números igual a la tercera parte de los concejales, son electos por éste, y permanecen en sus oficios durante tres años, renovandose a ese tiempo sólo la mitad más antigua; los consejeros son nombrados por los vecinos de la ciudad o pueblo, duran en su encargo tres años y se renuevan en una tercera parte cada año.

La influencia real ha desaparecido casi en su totalidad, suplida por las injerencias del parlamento, que interviene con moderación. El alcalde tiende a ser un funcionario administrativo; goza actualmente de amplias facultades ejecutivas, quedando al consejo local las que deciden.

En la actualidad la administración local tiene el deber de desempeñar las funciones de una gran variedad de servicios públicos, dicha administración está a cargo de corporaciones locales elegidas democráticamente. El crecimiento gradual de los servicios locales, sobre todo en el periodo comprendido entre los años de 1940 y mediados de 1970, ha provocado un constante aumento del gasto de la administración local y de su financiamiento, con cargo al erario público central. El gobierno ha legislado para promover mayor competencia libre en la prestación de algunos servicios de las corporaciones locales. Además, dado que el costo de la partida de personal representan una parte tan considerable del gasto público, se ha instado a las corporaciones locales a que reduzcan el número de sus funcionarios. Por ello ahora todas las corporaciones locales de Inglaterra están obligadas a publicar trimestralmente la plantilla del personal destinado a cada servicio.

Los poderes y deberes específicos de las corporaciones locales son conferidos a éstas por el parlamento, o por medidas adoptadas en virtud de su autoridad. La administración de hecho, y el ejercicio de discreción dentro de los límites estatutarios, corresponden a la corporación local. Sin embargo, tratándose de determinados servicios, los ministros poseen facultades para establecer cierto grado de uni-

formidad nacional en cuanto a la calidad del servicio prestado, con objeto de salvaguardar la salud pública o para proteger los derechos de los ciudadanos individualmente considerados. Respecto a algunos servicios, el ministro competente en la materia cuenta con amplios poderes de supervisión, mientras en el caso de otros los poderes están estrictamente limitados.

Todos los municipios y los condados no metropolitanos están regidos por corporaciones independientes elegidas localmente, que desempeñan distintas funciones. Las corporaciones de condado prestan los servicios de gran escala de la administración, mientras que las municipalidades se cuidan de los ámbitos locales.

En las zonas rurales de Inglaterra, las reuniones o consejos parroquiales, como entes de facultades limitadas de interés local, sirven de plataforma a la población del lugar para expresar su opinión.

Las Comisiones de Demarcación para la administración local mantienen en revisión las circunscripciones y normas electorales de las corporaciones locales.

Elecciones de las corporaciones. Estas se componen de cierto número de concejales electos y no asalariados, bajo la autoridad de un presidente. Los concejales pueden reclamar un tanto alzado por asistencia o una compensación de las pérdidas económicas motivadas por su trabajo para la corporación. También tiene derecho a dietas y a gastos de viaje. Los concejales de los consejos parroquiales y asambleas comunitarias no pueden reclamar gastos por las funciones que desempeñen dentro de sus zonas.

Cada corporación elige anualmente un presidente y un vicepresidente. Algunos distritos poseen el título ceremonial de municipio o ciudad, ambos otorgados por la autoridad real.

Los concejales son elegidos para un periodo de cuatro años.

En Inglaterra, tienen derecho a votar en las elecciones de la administración local todos cuantos hayan cumplido 18 años de edad y tengan la ciudadanía británica, de otros países del Commonwealth o de la República de Irlanda, siempre y cuando no estén incapacitados legalmente y se hallen inscritos como electores para la administración local en el censo de la zona en que se celebren las elecciones. Tiene

derecho a inscribirse en el censo toda persona que resida en la demarcación de la corporación en la fecha señalada al efecto.

Los candidatos concejales suelen presentarse en nombre de uno de los partidos políticos nacionales o de asociaciones independientes. Los candidatos deberán ser ciudadanos ingleses y haber cumplido 21 años de edad. Asimismo deberán estar inscritos como electores para la Administración local en el censo de la demarcación de la autoridad a la que aspiren a formar parte, o haber residido u ocupado (como propietarios o inquilinos) locales u otras fincas en esa demarcación durante la totalidad del periodo de 12 meses que precede al día en que sean nombrados candidatos, o bien que por espacio de esos doce meses hubiesen tenido allí su principal o único lugar de trabajo. No podrán ser elegidos para una corporación local quienes figuren en su plantilla de personal; existen también otros motivos de inhabilitación.

A efectos de las elecciones para las corporaciones locales, las demarcaciones se hallan subdivididas, en general, en zonas electorales.

Para las elecciones de los concejales parroquiales o comunitarios, generalmente cada parroquia o comunidad, o subdivisión de parroquia o comunidad, constituye una circunscripción electoral que elige uno o más concejales.

Las corporaciones desempeñan funciones de gran alcance, de las cuales algunas tienen carácter obligatorio mientras que otras son puramente potestativas.

En términos generales las funciones en Inglaterra están repartidas entre las corporaciones de condado y las de distrito, con arreglo al principio de que corresponden a las primeras todos los asuntos que requieran planificación y administración en grandes áreas o que exijan el empleo de importantes recursos, mientras que las corporaciones de los distritos desempeñen funciones de carácter más local.

Las corporaciones de los condados, generalmente, tienen a su cargo: planificación estratégica, planificación de transporte, red vial, ordenación del tráfico, protección del consumidor, eliminación de basura, política y servicio contra incendio, la educación, las bibliotecas y los servicios sociales personales.

Las corporaciones de los distritos están encargadas de todo cuanto se refiere a sanidad medioambiental, resolución de solicitudes relacionadas con la ordenación del suelo y recolección de basura. Con consentimiento de la corporación del condado, también podrán proporcionar aparcamientos fuera de la vía pública.

Los organos de la administración local disfrutan de un grado considerable de libertad para organizarse internamente a los fines de cumplir sus obligaciones. Pueden cooperar entre sí o repartirse el ejercicio de sus funciones. La mayoría usa el sistema de comité, según el cual las cuestiones de política y de principio son resueltas por la corporación en pleno, mientras que la gestión de los diversos servicios incumbe a comités compuestos por miembros seleccionados de la corporación y, en los casos que esta decida, por personas de experiencia. Toda corporación goza de libertad para delegar sus poderes en un comité o en un funcionario cualquiera, salvo los referentes a obtención de empréstitos, exacción de contribuciones y petición de medios financieros a otras autoridades obligadas a contribuir. Estas últimas facultades están legalmente reservadas a la corporación constituida en pleno.

El público tiene libre acceso a todas las reuniones de las corporaciones, de los comités y de los subcomités, así como derecho a examinar la orden del día, los informes y actas de las reuniones y ciertos documentos de antecedentes. Sólo en ciertas circunstancias señaladas por la ley pueden las corporaciones locales excluir al público de las reuniones y de negar el examen de dichos documentos .

Por lo general hay comités encargados de examinar constantemente la política financiera interna. Sus cuentas deberán inspeccionarlas anualmente interventores designados por la comisión de interventores.

Tramitación de quejas en la administración local.

Este procedimiento está encomendado a Comisiones de la Administración local de carácter independiente y estatutario que se componen de comisarios locales (defensores cívicos para la administración local). Todos los comisarios tienen el derecho de investigar, en su área respectiva, los alegatos que formulen los ciudadanos acerca de injusticias resultantes de la administración deficiente de las corporaciones.

Esta es la esfera en que las actividades de las municipalidades inglesas se desarrollan, y mediante la cual adquieren verdadera importancia, pues la participación de comités de la ciudadanía, de organizaciones independentistas, hacen que haya una verdadera administración de democracia.

CONCLUSIONES

El estudio anterior me ha llevado a adoptar las siguientes conclusiones y sugerencias.

- I.- El régimen municipal exige la formulación adecuada y responsable de la sociedad política, que la ejerza como estilo de vida y no como régimen o sistema de gobierno.
- II.- Los municipios tienen como fin primordial el de proporcionar los servicios públicos necesarios a la población. Por tanto, sus integrantes deben estar capacitados para servir a ese propósito.
- III.- Los municipios están en condiciones de establecer acciones, adoptar una actitud de iniciativa no dependiente de los niveles estatales o nacionales, los cuales sin embargo deben acudir en apoyo de las iniciativas municipales.

- IV.- La reforma debe avanzar con un claro sentido social, y en cuanto a la organización jurídica municipal ir sin preámbulos a la descentralización, delegando en el pueblo todas las funciones que el pueblo por sí pueda cumplir.
- V.- La autonomía municipal, la descentralización y la participación popular significarán un gran cambio en las costumbres políticas de la sociedad, y para no fracasar es preciso proceder con gran limpieza, con transparencia; las reformas propiciadas no tienen por objeto sacar ventajas partidistas, sus fines se encaminan a una profunda transformación social.
- VI.- Se debe entender que el gobierno local no es una simple rama administrativa del poder central, puesto que no vivimos en un régimen de estas características.
- VII.- Sufragio libre con el convencimiento ciudadano de su eficaz coparticipación en la vida municipal, que tienda a hacerse efectivo en todos los escenarios, con intervención de todos los partidos o agrupaciones vecinales, y que lleve en sus programas puntos relacionados

con la política municipal. Un comisio limpio no sólo interesa al lugar de su expresión, sino al país en general.

VIII.- En el orden económico-financiero, la no injerencia legislativa respecto de las ordenanzas presupuestarias, impuestos y cuentas de inversiones y rentas. Esta intervención sólo se justifica cuando no se han elegido los mecanismos adecuados ni a la persona idónea.

Si el municipio garantiza vida y libertad, la comunidad organizada jurídicamente no debe pedir tutela sino que debe ser protagonista de su autodefensa; y nungún campo es más propicio que el que reine en el municipio cuando los vecinos se sienten protagonistas de su destino.

IX.- Propongo que se agreguen al artículo 115 constitucional, la publicación obligatoria de los ingresos y egresos de los seis primeros meses y los seis últimos de cada año, a través de los medios de comunicación de mayor circulación o escucha, para que se tenga conocimiento de los mismos.

X.- Es conveniente agregar al 115 constitucional aspectos de carácter ecológico, pues es el municipio escenario donde en las próximas décadas se introducirán tecnologías perjudiciales para el medio ambiente al haber sido camino aceptado por las industrias. Las obligaciones ecológicas no tienen vigencia en las municipalidades, lo que tiene efectos ecológicos complejos.

XI.- La cátedra que se imparte en la Universidad Nacional Autónoma de México sobre el municipio, considero adecuado que se incluya entre las materias obligatorias, y que como optativa se imparta la de administración municipal.

XII.- La democracia municipal se materializa en muchas formas de carácter social, y toma cuerpo en la elección de sus miembros al poder popular. Ahí cobra realidad la representatividad de la población mediante un proceso electivo transparente, en el que el pueblo escoge a sus candidatos y, de entre ellos, elige a los mejores servidores de las causas populares.

B I B L I O G R A F I A

ALBI, FERNANDO

Derecho Municipal comparado del mundo Hispanico, Madrid,
Aguilar, 1955.

AZCARATE, GUMERSINDO DE.

Municipalismo y Regionalismo, Instituto de estudios de
Administración Local. Madrid. 1979.

COLIN, MARIO.

El Municipio Libre. Gobierno del Estado de México. 1978.

PRAGA, GABINO

Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1986.

GARZA, SERGIO FRANCISCO DE LA.

El Municipio, Historia Naturaleza y Gobierno, México,
1947.

GONZALEZ LUNA EFRAIN.

El Municipio mexicano y otros ensayos, Jus, México, 1974.

MACDONALD, AUSTIN F.

Gobierno y Administración, Municipal. México-Buenos Aires, 1959.

MORENO DANIEL.

Los Hombres de la Revolución. Costa-amic Editores,
México, 1981.

OCHOA CAMPOS, MOISES.

La Reforma Municipal. Editorial Porrúa, México, 1975.

OCHOA CAMPOS, MOISES.

El Municipio su evolución institucional, colección
cultura Municipal, Banobras, 1981.

PALLARES EDUARDO.

Diccionario de Derecho Procesal Civil, Porrúa, México,
1981. decima edición.

PETIT-DUTAILLIS CHARLES E.

Los Municipios franceses. Trad. José López Pérez.
Editorial Unión Tipográfica Edición Hispano America.
México. 1959.

POSADA, ADOLFO.

Escritos Municipalistas y de la vida local, Instituto
de estudios de administración local, Madrid, 1979.

POSADA, ADOLFO.

El régimen Municipal de la Ciudad Moderna. Madrid, 1936.

ROBLES MARTINEZ REYNALDO.

El Municipio, Porrúa, México, 1987.

ROLLAND, M.C.

El desastre municipal en la Republica mexicana,
México, D.F. 1921.

SANTA MARIA, ANTONIO.

El Municipio Libre, México, 1919.

TENA RAMIREZ, FELIPE.

Leyes fundamentales de México, 1808-1964. Editorial,
Porrúa, México, 1964.

VAZQUEZ HECTOR.

El nuevo Municipio mexicano, Secretaria de Educación
Pública, México, 1986.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

87a Edición, editorial Porrúa, México, 1989.

CONSTITUCION DE ARGENTINA.

Buenos Aires, 1986, Imprenta del Congreso de la Nación.

CONSTITUCION DE FRANCIA.

Embajada de Francia.

CARTA MAGNA DE INGLATERRA.

DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA.

Real Academia española, decimonovena edición.