

2 of
40



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA

FACULTAD DE DERECHO

**AUTONOMIA JURIDICO-POLITICA DEL
MUNICIPIO EN MEXICO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JUAN ANDRADE CONTRERAS



FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

1990



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

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

CAPITULO PRIMERO

I.- REFERENCIA HISTORICA DEL MUNICIPIO

A) Antecedentes en México

B) Origen del Municipio

1.- Tesis Sociológica

2.- Tesis Jurídica

3.- Tesis Ecléctica

C).-Evolución Constitucional del Municipio en México (1812-1857)

1.- El Municipio en la Colonia

2.- El Municipio en el México Independiente

CAPITULO SEGUNDO

II.- CONCEPTO DEL MUNICIPIO

A) Antecedente Etimológico

B) Diversos Conceptos y Definiciones

1.- Histórico

2.- Social

3.- Jurídico

- C.- Elementos y Características del Municipio desde el punto de vista dogmático.

CAPITULO TERCERO

III.- FUNDAMENTO JURIDICO

- A) El Municipio en la Constitución de 1917
- B) Artículo 115 Constitucional
- C) Reformas al Artículo 115 Constitucional
- D) Análisis y Crítica al Artículo 115 Constitucional

CAPITULO CUARTO

IV.- ESTRUCTURA DEL MUNICIPIO

- A) El Ayuntamiento o Cabildos
- B) Organos del Municipio por Elección Popular y por designación
- C) Gobierno Municipal
- D) El Municipio y las Formas de Administración Pública
- E) Ubicación del Municipio dentro del Sistema Federal

CAPITULO QUINTO

V.- AUTONOMIA DEL MUNICIPIO

- A) Relación entre el Municipio, las Entidades y la Federación
- B) Facultades, Atribuciones impositivas del Municipio
 - 1.- Actos Administrativos
 - 2.- Actividad Legislativa
 - 3.- Actividad Jurisdiccional

C O N C L U S I O N E S

=====

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

=====

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

El Municipio en México constituye una de las figuras mas importantes que nos ha legado nuestra historia, mas sin embargo, se ha dicho, no sin razón, que el Municipio mexicano se encuentra altamente olvidado por el descuido y desatención de muchos de sus aspectos económicos, políticos y sociales.

El propósito de la presente tesis es contribuir a -- los estudios jurídicos municipales a través del análisis de los principales aspectos relacionados con la condición objetiva, histórica, normativa y política del Municipio mexicano.

Como aspecto medular del presente trabajo, planteo la Autonomía Jurídico-Política del Municipio en México, que va desde sus orígenes hasta las épocas actuales. Es importante - señalar que en México se estudia al Municipio como mero apéndice de disciplinas, es cierto que el Derecho estudia al Municipio como lo observamos en el Derecho Administrativo o el Derecho Constitucional, pero son escasos los libros que estudian al Municipio con seriedad académica, los pocos documentos o libros que se encuentran, resultan de tipo monográfico, principalmente de contenido histórico, y otros plantean temas mas específicos como urbanismo, vivienda, ecología, que si bien son interesantes observaciones científicas, de ninguna manera presentan a nuestra Institución con la visión de fondo que -- amerita.

Sin embargo, se está logrando configurar una importante corriente académica municipalista, que avisa mejores re-

flexiones y análisis de esta Institución de convivencia social, pues con la Reforma Municipal promovida por el Ejecutivo Federal, se dislumbra una revitalización al Municipio mexicano, definiéndose un marco competencial propio y garantizándole un mejor ejercicio de su autonomía, en los ordenes políticos, hacendario y administrativo. Estas reformas han servido como punto de partida para que personas que tengan interés sobre el Municipio, puedan escribir sobre esta Institución y lleguen a entender y sobre todo, a aportar ideas nuevas que logren en poco ó en mucho a desarrollar una mejor vida Municipal.

En esta época de crisis, adquiere mayor relevancia la necesidad de conocer y entender nuestras instituciones, ya que sólo así, podremos coadyuvar el encuentro de soluciones a la problemática nacional. El Municipio es una de las instituciones mas cercanas a nuestra idiosincrasia que requiere ser estudiada con más atención, no con superficialidad, ni dogmatismo, el fortalecimiento municipal es problemática de nuestro desarrollo nacional.

El Municipio ha sido despojado de esa autonomía y de su independencia consagrada en nuestra Carta Magna, para fortalecer a los Estados con el hecho de centralizar facultades, pero lo que en un principio resultó en fortalecimiento del Estado hoy amenaza con convertirse en una crisis estructural. Otro de los aspectos importantes del presente trabajo es el destacar que se requiere fortalecer los sentimientos vecinales de solidaridad y participación para llevar a los vecinos a que se integren a los problemas y por ende a la aportación de soluciones de los mismos, pues ellos mas que nadie, deben participar directamente ya que mientras mas alejados se encuentren de los aspectos po-

líticos, mas se produce el sentimiento y la apatía y en ocasiones el resentimiento y rechazo de éstos a los puestos públicos, consideramos que la relación de los vecinos con las autoridades municipales deben ser espontáneas y consolidar así, un verdadero sistema democrático.

Desgraciadamente nos damos cuenta que este tipo de problemas no son nuevos, pues a través de la historia podemos observar que aún persisten y que no se ha tratado de atacarlos de raíz, siempre se plantean soluciones superfleas, que al cabo del tiempo no logran sucumbirlos y vuelven a emerger para continuar latentes en esta Institución.

Para el fortalecimiento del Municipio, también se requiere una nueva mentalidad ajena al unilateral e irracional autoritarismo, centralista que cree tener soluciones para todo sin tenerlas, es conveniente que se haga conciencia que las soluciones deben ser propuestas por personas -- que vivan directamente este tipo de problemas, que los propios municipios plantean sus perspectivas, pues la autonomía local es una aspiración común de los hombres y por ende la eficiencia Administrativa, porque sólo un número de decisiones, pueden ser correctas cuando son tomadas a nivel local.

En este mismo orden de ideas no podríamos pasar por alto el análisis de la base jurídica en la cual se sustenta y se desprende el Municipio que es el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que consideramos es donde se inicia en una forma mas clara, objetiva y concreta la vida misma del Municipio.

Estas cuestiones y otras más, como se podran observar en la presente tesis son las que nos motivaron para estudiar la Institución Municipal.

CAPITULO PRIMERO

I.- REFERENCIA HISTORICA DEL MUNICIPIO

a).- Antecedentes en México.- El Municipio es una Institución que históricamente ha sido creada, conformada y fortalecida por el derecho que le ha ido precisando, definiendo y perfilando.

Para analizar al Municipio, tenemos que estudiar su aspecto histórico, destacando sus enfoques jurídico-político, ubicando nuestro interés en las épocas de mayor esplendor, tratando de encontrar en primer lugar sus motivaciones y las necesidades a las que respondió su florecimiento y también a las características que lo identifican en los distintos espacios geográficos y tiempos de su aparición.

Para comprender sus peculiaridades, trataremos de dar un enfoque del Municipio en esta primera parte a la evolución histórica que ha seguido desde las primeras comunidades indígenas en la antigüedad mexicana, pasando por la organización Municipal durante la Colonia, para dar paso a la participación de los Ayuntamientos en la Independencia Hispanoamericana y a la estructura del Municipio en nuestros días.

La reflexión mas interesante en este capítulo será con el objeto de encontrar las características sociales que justifican la aparición de nuestra figura. Debemos señalar las tesis que nos hablan de un "Municipio Premunicipal", cuando nos ocupamos del origen de la familia y de los grupos

naturales fincados en el parentesco antes de que predominen - en ellos los vínculos de vecindad a través de la vida sedentaria. También se dice del Municipio primitivo, el que se refiere al paso de la vida nómada a la sedentaria, generalmente, - acontece en el plan totémico en que los miembros se consideran todavía unidos por vínculos de consanguinidad, por ejemplo tenemos el calpulli azteca.

Por otra parte, se habla del Municipio natural, al referirse a la comunidad domiciliaria, independientemente de que posea o no la forma política propia del régimen local.

Y por último llegamos al municipio político al referirnos a la comunidad domiciliaria en cuanto institucionaliza políticamente su régimen social.

Estas tesis se basan en la composición del proceso - histórico de tres grandes revoluciones: 1) La revolución neolítica, de organización gentilicia pre-municipal, basada en el parentesco y en la que, los clanes, comienzan a agruparse para formar tribus. Se anuncia la vida sedentaria en la antigüedad mexicana, se llegaba a los niveles mas altos de la cultura neolítica y en Tenochtitlan se comenzaba a pasar a la siguiente etapa; 2) La revolución agraria, en que se desarrolla el Municipio Primitivo y 3) La Revolución Industrial en que alcanza su máximo desarrollo el Municipio Político, con ella ha predominado el antagonismo entre la ciudad y el campo.

Tomando en cuenta que el presente trabajo se avoca - principalmente al Municipio en México, seguiremos una tendencia netamente nacional, aunque en ocasiones nos remitiremos a acontecimientos en otras partes del mundo.

Es así como nuestra organización social y política -

imperante antes de la Conquista, descendaba en el Clan y en la Tribu, como señala Gonzálo Aguirre Beltrán, " El - llamado Imperio Azteca, no era sino una confederación de tribus. México, Texcoco y Tlacopan no eran las ciudades - capitales de tres reinos, sino, sencillamente, el asiento de tres tribus cuyos tecuhtlis no eran monarcas sino, simplemente, jefes militares electos por un consejo de jefes.

El llamado Nuevo Imperio Maya, con la confederación de las tribus asentadas en Uxmal, Chi Chén y Mayopán, se encontraban en idéntica situación; como también lo estaban la confederación del Valle de Puebla, formada por las gentes - de Huexotzingo, Tlaxcallan y Chalollan ".⁽¹⁾

Se puede decir, que el grado superior de organización social lo constituía la tribu, llegando a crear verdaderos Estados Triviales. Dichas tribus, particularmente las que se hallaban en un grado mayor de evolución, formaban -- confederaciones, sobre todo en los principales núcleos tanto en la Antiplanicie como en puntos mas remotos como lo es la Península Yucateca, ésto demuestra que el principio federativo estaba muy extendido.

Aguirre Beltrán confirma estas apreciaciones al decir que " en todos aquellos lugares donde las circunstancias lo permitieran y propiciaran, la confederación de tribus fue la forma de organización mas compleja, ideada por indígenas mexicanos como patrón cultural, para regir grandes contingentes humanos ligados, no solo por una cultura básicamente igual, sino también por lazos de parentesco que los hacían - descender de un mítico antepasado común ".

(1) Gonzálo Aguirre Beltrán. Formas de Gobierno Indígena.

La presencia de grupos organizados de parientes entre los aztecas, entre los mayas y en lo general, entre las diversas unidades étnicas que tenían por habitat el territorio que hoy constituye la República Mexicana, parece confirmada por la existencia de una institución que, difundida por todo el país y más allá de sus fronteras actuales, recibió de los Nahuas la denominación de " Calpulli " .

El Calpulli, constituyó sociológicamente el foco de convivencia, administrativamente, la célula de organización y económicamente la base de la propiedad, del trabajo y en general de la producción. El Calpulli era el sitio ocupado por un linaje, es decir, por un grupo de familias emparentadas por lazos de consanguinidad, cuyo pasado divino o nagual era el mismo. Por ello cada Calpulli tenía un Dios particular, un hombre y una insignia particular y, lo que para nuestro estudio tiene mayor significación, un gobierno también particular,

El Calpulli en nuestro clan, elevado por obra de la vida sedentaria, a la categoría de Municipio Rural Primitivo, el Calpulli era una alianza de familias y de aquí su tipo de gobierno, la existencia de una alianza o federación implica la constitución de un consejo representativo. En la antigüedad mexicana, donde los nexos políticos siempre estuvieron formulados a través de alianzas, ligas, uniones, federaciones, era natural que su forma típica de gobierno la constituyesen los consejos.

El Consejo era integrado por los jefes de las familias que eran ancianos, como todo consejo municipal, el consejo del Calpulli designaba por elección a cierto tipo de funcionarios que tenían facultades ejecutivas:

i.- El Teachcauh, o pariente mayor, era el de mas - alto rango, debía ser miembro del Calpulli, persona prominente, su elección era de por vida. En el Teachcauh, recaía la administración, en forma parecida a como la ejercían los alcaldes. Administraban:

- a) El régimen comunal agrario
- b) El trabajo de los miembros del Calpulli
- c) El producto de sus tierras
- d) Cuidaba de la conservación del orden
- e) De que se impartiese justicia
- f) Del culto a sus Dioses y antepasados

2.- Otro funcionario era el Tecuhtli, desempeñaba su cargo por elección, en mérito a hechos de guerra pero sin -- que heredase su investidura. Era el jefe militar del Calpulli:

- a) Cuidaba del adiestramiento de los jovenes en el Telpochcalli
- b) Capitaneaba a sus tropas en la batallas
- c) En él recaía el honor de llevar en las ac ciones de guerra, la sagrada insignia del linaje

Otros funcionarios que tenían a su cargo diversos ramos del Calpulli, eran:

Los Tequitlatlos, encargados concretamente, de dirigir el tr bajo comunal.

Los Calpiziques, recaudadores del tributo.

Los Tlayaconques, cuadrilleros.

Los Sacerdotes y médicos hechiceros, a cuya encomienda estaba la conservación de la seguridad psicológica del grupo. También existen otros funcionarios de menor jerarquía: Los Tlacuilos, escribanos o pintores de geroglíficos, que llevaban la cuenta de los hechos del Calpulli, incluyéndo sus acontecimientos legendarios e históricos, la propiedad de las tierras, etc.; Los Topiles que ejercían -oficios de gendarmería.

Era característico en las funciones del Calpulli:

- 1.- La duración de su encargo por toda la vida;
- 2.- La disposición de su encargo, por el consejo, si daban motivo grave para ello;
- 3.- El carácter electivo de sus designaciones;
- 4.- La restitución electiva, que sólo consideraba a los indios cabezas, a los jefes de familia o ancianos de linaje.
- 5.- La excepción respecto a los Topiles-Te nuestro pilli, -hijo- que no eran escogidos entre los jefes de familia.

Otra importante característica, es la de que, en las tribus mas evolucionadas, la división y especialización del -trabajo proporcionaba la formación de clases sociales, entre ellos, la de los sacerdotes, comerciantes, guerrero, etc., esta sucediendo a la revolución urbana de Childe sobre que la sociedad agrícola indiferenciada se concretó en torno de aldeas que eran centros agrícolas, políticos y económicos, trayéndo consigo la especialización de funciones entre los pobladores.

Podemos establecer la existencia ya definida del Municipio Natural, que comenzaba a pasar al estadio del Municipio Político, al establecer sus propias instituciones. Tales eran

las instituciones políticas y judiciales que regulaban las relaciones entre la ciudad y los habitantes de las regiones anexadas, lo que constituye el primer antecedente en materia de organización estatal.

Tenochtitlan, desde su fundación, dió origen al Municipio Natural entre los Nahuas, al asentarse sus clanes y contar con un lugar de radicación. Esto implica el requisito ineludible de que para la aparición del Municipio Natural, no basta con la coexistencia de personas si ellas no establecen vínculos de residencia, el territorio determinado donde debe asentar la vecindad, constituye para el Municipio Natural lo que para la Nación es el área de su soberanía.

Podemos resumir diciendo que las comunidades indígenas a la llegada de los europeos constituían Municipios Naturales desarrollados y el Municipio Político hacia su aparición junto con la división de la sociedad en clases y dentro del área de influencias de una organización estatal. El Municipio aparecía como poder autónomo integrador de un poder soberano y a la vez reconocido por éste, como asociación de vecindad, se expresaba a través de la localidad domiciliaria, como asentamiento de mercado, como inmediata institución para regular las funciones y atender a las necesidades de la comunidad.

b).- Origen del Municipio.-

1.- Tesis Sociológica. Esta tesis sostiene que el Municipio es anterior al Estado, por lo que no puede ser -- una creación del mismo puesto que en estricta lógica, nunca el creador puede ser posterior a la creación. Existen varios autores que sostienen esta tesis:

" El Municipio es una sociedad, entidad o comunidad, para algunos natural, el Estado no lo crea; es anterior al mismo que ha de reconocerlo forzosamente en donde quiera que exista. " (2)

Si los hombres que viven en un espacio limitado tienen necesidades comunes, es natural que se produzcan sentimientos de comunidad que originen una sociedad sociológica, y que esta comunidad social exista con o sin reconocimiento del Estado, el instinto gregario del hombre lo hace socializable por naturaleza. El Municipio es el resultado de ese instinto de solidaridad que ha ido perfeccionando su organización a partir de la familia, que fue la que dió origen a un grupo mayor de vecindad, hasta llegar al Municipio como -- " una agrupación natural de tipo local " (3)

Estas teorías fueron aceptadas y difundidas por autores del siglo XIX y entre ellos Fernando Albi, nos cita al -- Municipalista Pascaud, que señala:

"La Constitución de los Municipios se remonta al origen de las sociedades, las familias al principio dispersas en los vastos espacios del mundo primitivo, se reúnen obedeciendo a esa ley de la sociabilidad que está en la esencia misma del hombre. Enseguida, por una consecuencia completamente natural, experimenta la necesidad de tener una administración interior, de darse instituciones que puedan proteger los intereses y ga-

(2) Posadas, Adolfo: El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna. citado por Fernando Albi: Crisis del Municipalismo, P. 142

(3) Ochoa Campos Moisés: La Reforma Municipal. Porrúa, P. 23 México, 1985.

rantizar la seguridad de las personas, se explica así cómo la asociación Municipal se encuentra en todos los pueblos - civilizados, después esos Municipios se unieron a otros y han formado las Naciones. " (4)

Alrededor de 1919 Berthelemy sostiene que " esa - asociación al Municipio, es la primera que se constituye en - cuanto los hombres se civilizan, la primera forma de Estado es la civitas; desde que se desarrolla la ciudad, choca con la ciudad vecina, la una domina a la otra, o la absorbe, o bien se entienden y el Estado forma la figura de Federación de Municipios. " (5)

Tocqueville razona diciendo que el Municipio es -- " la única asociación que está de tal modo en la naturaleza, que en donde quiera que haya hombres reunidos, se forma por sí mismo un Municipio, la sociedad municipal existe, pues, - en todos los pueblos cualesquiera que sean sus costumbres y sus leyes, es el hombre quien hace los reinos y crea las républicas pero el Municipio parece salir directamente de las manos de Dios ". (6)

García Oviedo afirma que el Municipio es " una agrupación natural de familias, formando una colectividad con fines propios y por lo tanto diferentes de sus componentes, ya sean familias o individuos. " (7)

Emilio Durkheim dió las bases para una tesis más, sobre la aparición del Municipio, con su teoría sobre la densidad moral, la aparición de nuevas necesidades se da con el -- acrecentamiento de las familias y esto influye para la consti-

(4).- Albi Fernando; La Crisis del Municipalismo.

(5).- Berthelemy, citado por Fernando Albi: Op. Cit. P. 10

(6).- Tocqueville Alexis De; La Democracia en América, P. 78

(7).- Citado por John A. Wilson en la Cultura Egipcia.

tución del Municipio. Por otra parte Giner y Calderón afirman que " El Municipio se forma mediante la atracción que como centro ideal de fuerzas, ejerce sobre un cierto número de familias, lo que determina su agrupamiento ". (8)

Sin embargo, la tesis sociológica llega a otras metas con Barnes y Becker, quienes sostienen que " la base de la sociedad en su origen, fue la tendencia innata del ser humano a la asociación y no la reflexión y la percepción de su utilidad ". (9)

El énfasis principal de esta tesis, lo constituye el argumento de que el desarrollo del Municipio fue natural y ajeno a la voluntad humana. Aunque la agrupación, sociológicamente, puede aceptarse que resulta del instinto humano y de las circunstancias geográficas naturales, clima, topografía, etc., no puede otorgarse que la evolución de un centro de población sea espontánea, con la tendencia natural de constituir un Municipio ajeno al impulso deliberado de la voluntad del hombre, ya que si el ser humano se agrega a una colectividad, lo hace para satisfacer sus propias necesidades. una comunidad sólo puede concebirse como una estructura de conducta orientada con sentido y en especial orientada por normas.

Es indudable que si observamos a un Municipio, vamos a encontrar en él, que cuenta con una asociación de vecindad, ubicada dentro de un territorio determinado y que persigue fines comunes que exceden los personales o meramente familiares. Para desgracia de los sostenedores de estas teorías, en México puede darse una asociación de vecindad, con un territorio determinado, en el cual se encuentre asentada, cumpliendo fines colectivos comunes, es decir, con todas las características que ellos le asignan, y sin embargo,

(8) Giner y Calderón.- Principios de Derecho Natural.

(9) H. E. Barnes y H. Becker. Historia del Pensamiento Social.

no es un Municipio.

En general, la tesis de que el Municipio es anterior al Estado, incurre en un sofismo, se ubica dentro de un contexto sociológico para sus definiciones, pero pretende que - una vez elaboradas, normen el campo conceptual de las instituciones jurídicas, es decir con el concepto sociológico que elabora, pretende definir una institución de derecho y decir así, que el Municipio, jurídicamente existió antes que el Estado, y el Municipio no puede ser anterior al Estado porque forma parte de éste.

Al respecto Kelsen señala: " comprendase fácilmente que la parte no puede existir sin el todo..." "... " y que sólo en virtud de él existen, que un hecho de la naturaleza y un orden jurídico son cosas diversas, que las entidades locales, por esencia, no son otra cosa que un orden jurídico condicionado, por los hechos naturales. Del mismo modo se comprende que el Municipio no es anterior al Estado, si fuera así, es decir, si la comunidad parcial hoy existente como Municipio, hubiera precedido a la comunidad totalizadora - que conocemos bajo el nombre de Estado, es que el Estado hubiera coincidido con el Municipio, es decir, el Municipio hubiera ido al Estado. " (10)

2.- Tesis Jurídica.- Esta tesis sostiene que antes que la ley declare al Municipio como tal, sólo existen congregaciones humanas asentadas en un territorio determinado, por lo tanto, el Municipio es una entidad territorial humana y jurídica creada por la ley, ya que antes de que la ley denomine al Municipio a un conglomerado social, éste no existe como Municipio, es la ley la que le da tal carácter y la que le señala sus requisitos, así como su forma de ser. Uno de los autores más importantes que sostienen esta tesis es el maestro-

(10) Kelsen Hans.- Teoría del Estado, P. 115.

Burgoa Orihuela, quien afirma que ni teórica ni prácticamente puede concebirse el llamado " Municipio Natural ", ya que " el Municipio entraña una entidad jurídico-política, que -- tiene como elementos de su estructura formal, una determinada comunidad humana radicada en un cierto espacio territorial, estos elementos ónticos o naturales, por sí mismos, es decir, sin ninguna estructura jurídica en la que se proclame su autonomía y la autarquía, no constituyen el Municipio, cuya fuente es el derecho fundamental del Estado al que pertenezcan". (11)

Al margen de las aproximaciones sociológicas y eclécticas que se han hecho en relación con la institución municipal, existen evidencias que permiten afirmar que en el discurso jurídico ha predominado la explicación proporcionada por el derecho administrativo que, fundamentalmente, la concibe como una entidad con personalidad jurídica y patrimonio propios. Sin -- pretender desdeñar las valiosas aportaciones que el derecho administrativo ha realizado a la teoría de la institución municipal, consideramos que limitarnos a tales conceptos nos conduce a un vacío en cuanto a la determinación de la naturaleza jurídica del Municipio, ya que ésta, sólo puede ser precisada a -- través del derecho constitucional. Es conveniente confirmar -- la afirmación y para ello es necesario recordar que el derecho constitucional es la ciencia social que se hace cargo del estudio de los principios y de las normas jurídicas que rigen al Estado y a todo fenómeno político con el que guarda relación.

Así pues, la explicación exclusiva del Municipio bajo los principios administrativos, supone el riesgo de pasar por alto su esencia misma que no sea otra diferente al fenómeno político que se manifiesta como la forma primaria de relación -- entre gobernantes y gobernados. En otras palabras, logramos -- aproximarnos a la naturaleza jurídica de la institución municipal, en la medida en que la estudiemos como fenómeno político-

(11) Burgoa Orihuela Ignacio.- Derecho Constitucional Mexicano P, 827.

fundamental.

De esta manera, consideramos de que el Municipio es un producto normativo del mayor rango, ya que jurídicamente se origina en la constitución del Estado mexicano. Y es por ello que no compartimos aquellas explicaciones que sustentan al Municipio en el hecho de una creación " natural y espontánea ". El análisis del Municipio como fenómeno político permite ver la operatividad del postulado siguiente: igual que en la esencia de la Federación y de los Estados subyacen las decisiones fundamentales contenidas en la Constitución Mexicana, las bases que originan, dan forma y hacen funcionar al Municipio, guardan estrecha relación con las mismas decisiones políticas. El examen de esa correspondencia de la conexión existente entre la institución municipal y las decisiones políticas fundamentales, hará posible precisar la naturaleza jurídica del municipio.

3.- Tesis Ecléctica.- Esta tesis reconoce al aspecto jurídico, pero pretendiendo armonizarlo con el sociológico, surgen teorías que señalan que efectivamente, a pesar de que algunas agrupaciones vecinales pueden reunir las características de lo que se denomina Municipio, éste no existe mientras no es reconocido por la ley como tal, por lo que se requieren los dos elementos.

Alvarez Gendin, dentro de esta tesis nos dice: " así como la ley determina para el hombre, el momento en el cual ya tiene capacidad para obrar, así la ley determina al núcleo de población su capacidad para obrar como municipio. " (12)

Por su parte, Carmona Romay señala: " es el municipio una institución de base sociológica y por lo mismo iusnaturalista, pero así como para la plenitud de los derechos civiles se requiere en el hombre la mayoría de edad, de ese mo-

(12).- Alvarez Gendin, Sabino: Manual de Derecho Administrativo Español, p. 7.

do se exige a la sociedad vecinal por lo general algunas condiciones que garantice el debido funcionamiento de sus poderes y la posibilidad de logro de sus fines. " (13)

Ochoa Campos, se adhiere a esta tesis al señalar: --
" El Municipio es un efecto de la sociabilidad, como tendencia ésta a institucionalizar las relaciones sociales, se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad socio-política, funcional; aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local.

Es fuente de expresión de la voluntad popular y en consecuencia atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de éstas ". (14)

También Acosta Romero apoyando esta postura, nos dice: " El Municipio es una realidad social regulada por el derecho, a partir de sus mas remotos orígenes, dándoles mayor o menor amplitud. " (15)

Tena Ramírez, nos señala al respecto: " Es a la legislación local a la que corresponde fijar las condiciones que ha de satisfacer una comunidad de personas agrupadas -- normalmente en familias para merecer la categoría de municipalidad. Una vez satisfechas estas condiciones y reconocida su existencia por la autoridad, surge el Municipio con la -- personalidad jurídica que ipso iure le otorga la Constitución Federal. " (16)

(13).- Carmona Rmay Adriano: Notas sobre la Autonomía Municipal p. 16.

(14).- Ochoa Campos Moisés: Op. Cit., p. 29.

(15).- Acosta Romero, Miguel: Teoría General del Derecho Administrativo, p. 322.

(16).- Tena Ramírez, Felipe: Derecho Constitucional Mexicano, p. 47.

c).- **Evolución Constitucional del Municipio en México (1812-1857).**

1.- El Municipio en la Colonia.- Cuando Diego Velázquez, Gobernador de Cuba, confía Hernán Cortés la dirección de la tercera expedición para explorar las tierras que estaban en occidente, repentinamente se arrepiente del trato hecho revocándole el nombramiento y mandándole aprehender - por lo que Cortés apresura su salida y es así como el 16 de febrero de 1519 alzó velas en la punta de San Antón y se lanzó a la aventura. Mientras tanto el Gobernador Velázquez preparaba una cuarta expedición al mando de Pánfilo de Narváez, quien tenía instrucciones de destruir a Cortés por la fuerza, enterado de esto Cortés, prepara un plan y utilizando la institución más respetable de la época, el Municipio, sabedor que era la fuente del poder que podía facultarlo para llevar a cabo sus fines y, además, el medio idóneo para independizarse de Velázquez. Fué así que mandó buscar un lugar apropiado para fundar la Ciudad encontrándolo Montejo en una paraje -- llamado Quiahuiztla y el 22 de abril de 1519, se fundó la -- primera ciudad.

Bernal Díaz del Castillo señala: "... ordenamos de - hacer fundar y poblar una villa que se nombró La Villa Rica de la Veracruz por haber desembarcado en viernes santo de la cruz..." (17)

La fecha de la Carta Constitutiva de este primer Municipio es la del 10 de Julio de 1519. Antonio De Solís, en su obra la Conquista de México nos narra como quedó integrado el primer ayuntamiento: So eligieron Alcaldes ordinarios - a Alfonso hernández Portocarrero y Francisco de Montejo; por regidores a Alfonso de Avila, Pedro y Alonso de Alvarado y Gonzálo de Sandoval; y por Alguacil Mayor y Procurador Gene-

(17) Díaz del Castillo Bernal.- Historia de la Conquista de la Nueva España, P. 72.

ral a Juan de Escalante y Francisco Alvarez Chico; capitán de entradas a Pedro de Alvarado; maestro de campo a Olid; - Alferes del Real a Ochoa y Escribano a Diego Godoy. " (18)

Una vez instalado el Ayuntamiento examinaron los - poderes que había conferido Velázquez a Hernán Cortés de- clarando que éstos habían cesado dándole en representación- del Rey la nueva designación, Capitán del ejército y justi- cia mayor, transformándose la calidad del ejército, ya que ahora no tiene soldados de una expedición, sino que forman la milicia comunal y su obligación principal es defender - la Autonomía Municipal. Así nos damos cuenta que el primer Ayuntamiento se fundó por razones políticas y militares, al no existir población española con anterioridad, se simuló el cacero del pueblo en medio de enramadas, creándose for- malmente un Municipio para satisfacer los requisitos lega- les de la Conquista.

Toribio Esquivel Obregón señala: " para Cortés la empresa de conquista y colonización de las tierras que se extendían ante él no eran sólo obras de audacia y esfuerzo militar, sino ante todo de orden y composición legal. "(19)

A las siguientes poblaciones que se fueron fundando se les dió el carácter de Municipio, Cortés sabía y entendía que había que fortalecer, la identidad y solidaridad que se requería de los vecinos del Municipio y para esto dictó una serie de disposiciones que se han denominado: " Las ordenan- zas de Cortés de 1524 y 1525 ". En estas ordenanzas Cortés organiza la vida política administrativa del Municipio, tra- ta de fortalecer los vínculos de vecindad, dispuso la obligu- ción a los españoles de residir en el país ocho años, asimis- mo, todos los vecinos deberían fabricar y tener casa poblada en el lugar de su vecindad, estableció la obligación de todos

(18) Solís de Antonio.-Historia de la Conquista de México,P,85

(19) Esquivel Obregón Toribio.- Apuntes para la Historia del - Derecho en México, P. 325.

los vecinos españoles de prestar el servicio militar.

Organizó el Gobierno estableciendo que cada Villa - debía de tener dos Alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano, cuyos nombramientos debían de hacerse el primero de enero de cada año. Cortés había centralizado el poder en su persona y territorialmente en la Ciudad de México, desde un principio se implantaron medidas centralizadoras que menguaban el carácter democrático del Ayuntamiento, como fué la venta de los cargos consejiles y la facultad de los Virreyes para designar regidores honorarios entre los peninsulares llegados a la Colonia; por cédula de 5 de octubre de 1522 de la Reina Juana el cargo de regidor pasa a ser vendido al mejor postor, posteriormente, Carlos V, en la cédula de 10. de noviembre de 1551, limita el derecho del comprador de un cargo consejil para que ya no tenga derecho a ostentarlo a perpetuidad. La autoridad sentral tenía garantizada su intervención en los cabildos a través de los alcaldes mayores o corregidores, ya que éstos eran precisamente nombrados por dichas autoridades.

En general, puede decirse que el Ayuntamiento estaba presidido por el corregidor, dos alcaldes ordinarios y un número variable de regidores, tenían además un alferes real, un procurador general y un alguacil mayor. Respecto a los indios para obligarlos a vivir en los centros de población, les eran concedidas ciertas garantías, como la de respetarle sus bienes que se encontraban en propiedad comunal. Las leyes de indias disponían que los pueblos indios nombrasen alcaldes y regidores indios, los alcaldes indios tenían funciones de policía, sin embargo esta designación era meramente subjetiva --- pues al lado tenían al cacique, quien, de acuerdo con el reconocimiento que de su autoridad hacían las leyes de indias tenían jurisdicción civil y criminal.

Las principales atribuciones encomendadas a los Ayuntamientos en la época colonial, eran las siguientes:

- 1.- Obras públicas, construcción, cuidado y mantenimiento de puentes y caminos;
- 2.- Cuidar y organizar el disfrute de tierras, pastos y aguas comunales;
- 3.- La repartición de solares y la traza de la ciudad;
- 4.- Corte y plantación de árboles;
- 5.- La tensión de los servicios públicos, como el de policía, agua potable, alumbrado;
- 6.- Vigilancia de mercados, ventas y mesones;
- 7.- Dar en concesión anual a través de remate los derechos para vender pan y carne y,
- 8.- Organización y cuidados de alhóndigas y pocitos.

En la colonia, la iglesia tenía a su cargo el servicio de hospitales y cementerios. Por otra parte, los virreyes realizaban las principales obras públicas, como el desagüe y la introducción de agua potable. Los cabildos para cumplir sus funciones, disponían de dos clases de bienes: los comunes y los propios.

La ley decía que son del común de cada ciudad o villa - las fuentes y las plazas donde hacen las ferias, los mercados

y los lugares a donde se ayuntan o consejo y los arenales que son las riberas de los ríos, etc. Los bienes propios eran los que brindaban productos al Ayuntamiento para los gastos públicos. El Emperador Carlos V confirmó la costumbre de otorgarles tierras a los Municipios en calidad de -- inalienables para que aplicaran la renta o los productos -- a los gastos municipales, ordenados por cédula del 25 de junio de 1513.

Cabe destacar que a lo largo de la etapa colonial la influencia de los criollos comenzó a tomar parte en la vida política, los criollos trataron de que la Nueva España asumiera su soberanía a través de sus órganos representativos, y precisamente el cabildo de la Ciudad de México cuestionó en 1808 las abdicaciones de Bayona, mediante las cuales Carlos IV y Fernando VII, renunciaron al trono de España en favor de Napoleón, este cabildo recomendó que el virrey debía seguir gobernando y la Nueva España mantenerse independiente de dominación francesa, y fué Francisco - Primo de Verdad y Ramos, síndico del Ayuntamiento quien expuso el 19 de julio de 1808 que " la soberanía reside en -- la nación representada en todo el reino y las clases sociales que la forman y con mas particularidad, en los tribunales superiores que le gobiernan y administran justicia y en los cuerpos que llevan la voz pública, las cuales la conservarán intacta y sostendrán con energía ".

El Ayuntamiento adoptó el papel de líder, el virrey Iturrigaray manifestó su interés de apoyar las peticiones -- del cabildo y su simpatía por la organización de juntas en la Nueva España. El Virrey convocó a una junta el 9 de agosto a la que asistieron según Riva Palacio 82 personas entre miembros de la audiencia , el consulado, el arzobispado la inquisición y el ayuntamiento; en ella intervino Primo de Verdad y explicó las peticiones del ayuntamiento para que se -- convocase a cortes generales, basándose en que habiendo desa

parecido el gobierno de la metrópoli, el pueblo como fuente y origen de la soberanía, debía resumirla y depositarla en un gobierno provisional que ocupase el vacío causado - por la ausencia y destronamiento voluntario de los Reyes - de España.

Según Feliciano Calzada Padrón, el Ayuntamiento de México pretendía ser considerado como representante de la soberanía de la colonia y convocar a un Congreso de Ayuntamientos para fijar un estatuto provisional en tanto se definía la autoridad en España. (20)

2.- El Municipio en el México Independiente.-

Durante esta época, poca fue la atención que se prestó a los diferentes aspectos en la vida de los Municipios, en virtud de los memorables problemas que distrajeron la atención de los gobernantes e insurgentes de aquellos días, una de las pocas referencias del Municipio, fue un edicto del 3 de diciembre de 1810 hecho por Hidalgo, en respuesta a los cargos de herejía que le hacía la inquisición, al decir de la forma de gobierno:

" Establezcamos un gobierno que se componga de representantes de todas las ciudades, villas y lugares de este reyno, que teniendo como objeto principal, mantener nuestra santa religión, dicte leyes suaves, benéficas y cómodas a las circunstancias de cada pueblo; ellas entonces gobernarán con la dulzura de -- los padres, nos tratarán como sus hermanos, desterrarán la pobreza moderando la devastación del reyno y la extracción de su dinero, fomentarán las artes, se avivará la industria, etc."

Hidalgo veía en el Municipio un cimiento natural a la forma de gobierno en que pensaba.

(20) Padrón Calzada, Feliciano; Municipio Libre, p. 40.

El Municipio en el México Independiente puede ser - agrupado en dos grandes etapas históricas, la anterior a la Constitución de 1917 a la que se inaugura con esta Constitución Revolucionaria.

En la primera etapa se contemplan los siguientes ordenamientos: Constitución Española de Cadiz de 1812; Decreto de Apatzingán del 22 e octubre de 1814; Reglamento Provisional del Imperio Mexicano del 18 de diciembre de 1822; Plan - de la Constitución Política de 1823; Constitución Federal de 1824; Bases Constitucionales de 1835; Constitución de 1836; Proyecto de Constitución de 1842; Bases Orgánicas de 1856; - Proyecto de Constitución de 1856 y Constitución de 1857.

Constitución de Cadiz:

La Constitución Española de Cadiz (1812), es antecedente importante, ya que como afirma Moya Palencia,⁽²¹⁾ ejerció gran influencia en la estructura jurídica del Municipio Mexicano. Esta Constitución regula el Municipio en su Título Sexto Capítulo I, Artículos 309 al 323 . Podemos destacar en primer lugar, que regula al Ayuntamiento como organo de - gobierno local estableciendo importantes innovaciones, como son: Existencia del Ayuntamiento en todo lugar que excediese de mil almas (art.310); Número de regidores de acuerdo al - número de habitantes (art.311); Sistema de Elección popular directa (art. 312); Ejercicio de la función por un año - - - (art. 312); No reelección (art. 316).

Entre los aspectos negativos respecto a la influencia que tuvo en nuestro país, está el hecho de la implementación de los jefes políticos, lo cual centralizó la autoridad que tenían los Ayuntamientos, haciéndoles perder su autonomía.

(21).- Moya Palencia, Mario; Temas Constitucionales, p.40.

Decreto Constitucional :

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, o Constitución de Apatzingán, sancionada el 22 de octubre de 1814 careció de vigencia pero es importante mencionarla porque contiene el pensamiento de nuestros libertadores. No menciona a los Ayuntamientos y divide al país para efectos políticos y electorales en --provincias, distritos y parroquias. El maestro Ochoa Campos (22) dice que " dicha Constitución conservó al estado de cosas imperante en aquella época en lo relativo al régimen Municipal ".

Tampoco en los Sentimientos de la Nación dado por Morelos, hay referencia en forma directa al Municipio ni en el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, se menciona el problema municipal.

Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano :

Este documento del 18 de diciembre de 1822 establece en su artículo 24 las elecciones de los Ayuntamientos señalando que " cada capital o provincia habrá un jefe superior político nombrado por el Emperador ". Por su parte los artículos del 91 al 94 regulan las funciones de los jefes políticos, de los alcaldes, regidores y síndicos, elegidos a pluralidad de su vecindario.

Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana del año de 1824 :

Este Plan, en su artículo 25 estableció que las legislaturas de los estados podrían organizar provisionalmente su gobierno interior y, entre tanto, serían observadas las leyes vigentes.

(22).- Ochoa Campos Moisés: La Reforma Municipal, p. 229.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos
Sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 -
de octubre de 1824 :

Esta Constitución deja en libertad a las entidades -
federativas para organizar su gobierno y administración inte-
rior, según lo dispone el Artículo 151 en su Fracc. I . El Es-
tado se dividía en distritos, cada uno de los cuales era go-
bernado por un prefecto (art.153) quien era responsable de la
seguridad pública, de vigilar que los Ayuntamientos cumplieren
con su deber, así como de regular el manejo de los fondos pú-
blicos (art. 155). Los distritos, a su vez, se dividían en --
partidas que estarían a cargo de un sub-prefecto (art.156), y
sus funciones eran las mismas que las del prefecto (art.158).

En los pueblos que fueran cabecera de partido o tuvie-
sen más de 4000 habitantes contarían con Ayuntamientos (art.159)
El Ayuntamiento se integraría con Alcade y Regidores designados
por elección directa a través de electores designados por los -
vecinos de la municipalidad (art. 161). Los Ayuntamientos se re-
novaban anualmente, sólo podían excusarse los vecinos para no
ejercer la función edilicia por causa justa a criterio del pre-
fecto respectivo (art. 169).

En el México Independiente se enfrentaron dos tendencias
partidistas: Los liberales y los conservadores, los primeros --
pugnando por la forma de gobierno republicano democrático y fe-
deralista, y lossegundos, pretendían que gobernaran las clases
preparadas y luchando posteriormente, por la monarquía y el cen-
tralismo, defendiendo los fueros y privilegios tradicionales.

Las reformas eclesiásticas y militares propuestas por -
Gómez Farias, quien en su carácter de Presidente gobernó de --
1832 a 1834 en ausencia del Presidente Santa Anna, propiciaron-
la división del partido liberal, ya que una parte conocida como
los " moderados " , aceptaba la necesidad de las reformas, pero

consideraba que su implantación, debía de ser paulatina y por la vía de la persuasión, y el otro grupo llamado de los "puros" quería hacerlo con medidas prontas y enérgicas. Al ligarse moderados y conservadores se suspendieron las Reformas de Gómez-Farías.

Bases Constitucionales de 1835 :

En 1835 se reunió el Congreso FEderal iniciando sus sesiones el 4 de enero, se acordaron facultades para revisar la - Constitución y posteriormente el 15 de julio se propuso y aprobó que el Congreso fuera Constituyente.

Se nombró una comisión, la cual presentó el 23 de octubre de 1835 las bases para la nueva constitución, concluyendo - así el Sistema Federalista.

En estas bases constitucionales de la República Mexicana se señala que para el gobierno de los departamentos habrá go bernadores y juntas departamentales (art. 9); éstas tendrían -- atribuciones: " Económicas municipales, electorales y legislativas (art. 10) ".

Constitución de 1836 :

El Constituyente dividió la nueva Ley Fundamental en -- siete estatutos, por lo cual, se le conoce como la Constitución de las Siete Leyes. La primera ley se promulgó el 15 de diciembre de 1835, las seis restantes se publicaron juntas el 30 de - diciembre de 1836.

La Ley Sexta regulaba la división del territorio de la República y el gobierno interior de sus pueblos. El Departamen- to estaba a cargo de un gobernador designado por el gobierno -- central y duraba 8 años en su cargo, las capitales e departamen

tos se gobernarían por ayuntamientos, que eran electos popularmente (art. 23). Para ser integrante del Ayuntamiento, - además de los requisitos de ciudadanía, de vecindad y edad, había uno económico en el sentido de que tenía que tener un capital que le produjese más de quinientos pesos anuales -- (art. 24).

Las obligaciones señaladas al Ayuntamiento estaban - entre otras las de seguridad, asistencia, de salubridad, beneficencia, educación primaria y obras públicas (art.25).

Los Alcaldes de los pueblos ejercían funciones jurisdiccionales, se establecieron los prefectos y subprefectos - como superiores jerárquicos de los ayuntamientos, las ordenanzas municipales eran legisladas por las Juntas Departamentales. Esta Constitución es la primera que regula directamente al Municipio, aunque éste quedó constreñido, casi ahogado, -- por los departamentos, prefecturas y subprefecturas, debido a la centralización del poder. Su vigencia duró poco ya que no satisfizo ni a los "puros" ni a los " moderados", por ello en octubre de 1839 se declararon desaparecidos los poderes a excepción del judicial y se autorizó la reforma a la Constitución, apareciendo el mismo año el proyecto de reforma, lo que en el aspecto municipal tenía una innovación en el sentido de que el ayuntamiento lo integrarían sólo corregidores y síndicos que se renovarían por tercios cada dos años.

Proyecto de Constitución del 26 de Agosto de 1842 :

Establece la libertad e independencia para la administración interna de los estados en todo aquello que no obligase la Constitución (art. 24).

Proyecto de Constitución de 3 de Noviembre de 1842 :

En su artículo 100 establece que es obligación de cada departamento organizar su administración interna sin con--travenir lo dispuesto en la Constitución.

Bases Orgánicas de la República Mexicana del 12 de Junio de 1843 :

Respecto a los Municipio, esta ley nos señala sólo - en su artículo 134, " De las facultades de las asambleas departamentales ", en su Fracc. X, dispone " Hacer la divi--sión política del territorio del departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la política municipal urbana y rural " en su Fracc. XIII señala " aprobar los planes de arbitrios - municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades " .

Acta Constitutiva y de Reforma sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847 :

En esta Acta se restituye la vigencia del Acta Constitutiva y de la Constitución Federal de 1824, y entre sus disposiciones destaca la de facultar a las asambleas departamentales para aprobar los planes de arbitrios y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades.

Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana

El 15 de mayo de 1856 se fijaron las bases el gobierno mientras se aprobaba una nueva Constitución, el documento se -

denominó " Estatuto Orgánico Provisional de la República - Mexicana ". Este Estatuto dispuso que los gobernadores de los Estados y los jefes políticos, serian nombrados por el - Presidente de la República.

Los gobernadores, de acuerdo con el artículo 117, -- tendrían las siguientes facultades: " Hacer la división política del territorio del Estado, establecer corporaciones - y funcionarios municipales y expedir sus ordenanzas respectivas " (Fracc. XIII). " Aprobar los planes y arbitrios municipales y los presupuestos de los gastos de las municipalidades " (Fracc. XVI).

" Cuidar de la buena administración e inversión de los fondos de los ayuntamientos y de los propios y de los arbitrios de los pueblos, dictando al efecto todas las disposiciones y - medios convenientes y dando cuenta de ellos al Supremo Gobierno " (Fracc. XXV).

En 1856 se elabora un Proyecto de Constitución Política , en el que se establece que los " Estados adoptarán para - su régimen interior, la forma de gobierno republicano representativo popular " (Art. 110)

**Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos
del 5 de febrero de 1857 :**

Esta Constitución se produce en su artículo 109 al 110 del Proyecto de 1856. El artículo 117 establece la regla de -- competencia entre la federación y los estados, mediante la cual los estados se reservarán todas las facultades no señaladas para la federación, por ello únicamente regula el gobierno interior del distrito federal y los territorios federales se gober-

narán por ayuntamientos y los cuales elegirán popularmente a sus autoridades municipales, respetándose el gobierno interno de las entidades federativas, el cual será regulado por los propios estados.

CAPITULO SEGUNDO

II.- CONCEPTO DEL MUNICIPIO

a).- Antecedente Etimológico.- Siempre es conveniente - conocer las raíces etimológicas de los conceptos a desarrollar, máxime cuando los teóricos del Derecho presentan monografías de definiciones y conceptos que resultan muchas veces contradictorios, otros autores, por el contrario, exponen sólo definiciones o conceptos de índole personal, a veces de manera puramente dogmática, y la mayoría evita el tema, dando por conceptualizado y definido al Municipio. Por ello consideramos conveniente presentar un concepto del Municipio, no sólo por necesidad metodológica o por obligación - de aportar una opinión a los estudios sobre este tema, así - que partiremos del antecedente etimológico, para después analizar diversos conceptos y los elementos del municipio que a nuestro juicio son esenciales para integrar el concepto del Municipio.

El Municipio surge por vez primera como concepto jurídico en Roma, proviene de " Munus " que significa prestación, Munis es quien está obligado a las prestaciones, de esta manera nace la idea de cum munis, o sea, quien pertenece con otras a un municipio, debiendo de participar con ellos - de los cargos municipales, en la munera o finalmente municipio.

De igual importancia resulta la explicación etimológica del municipio a través de la forma francesa que le denominó commune, sustantivo singular que significa el conjunto de derecho consuetudinarios; siguiendo este mismo orden de -- preceptos nos encontramos con el latinismo que lo define como

jura communia, que significa juramente y acción aunada o -- conjunta.

Petit Dutailis, señala: " que sin asociación por juramento jura communia no había municipio, y que esa acción bastaba para que hubiese municipios " (23) Littre nos dice: " Municipio significa en el regimen feudal el cuerpo de los burgueses de una sociedad o un burgo que han recibido una -- carta que les da derecho a gobernarse por sí mismos. " (24)

Esmein señala, en su curso de Derecho Constitucional que: " Municipio tiene dos sentidos en el lenguaje de la -- edad media, en un primer sentido, amplio, designa toda ciudad que tenga una organización muni completa; y en un sentido estricto denota el muni jurado, o sea una asociación bajo la fé del juramento " (25) .

b).- Diversos conceptos y definiciones.-

1.- Histórico.- Alfonso Posada nos da una concepción del Municipio al decir " Municipio es el núcleo de población asentada en un espacio territorial determinado, núcleo denso, o mas o menos determinado, aunque más característico sea predominantemente denso, en forma de ciudad y comprendido el núcleo en el regimen de una comunidad política territorial mas amplia, pero reservándose aquél de alguna manera la gestión de sus propios intereses locales " (26) .

(23).- Petit Dutailis: Los Municipios Franceses, traducción de José López Pérez, Edit. Utema, México, 1a. Edición, p. 27.

(24).- Littre, Citado por Petit Dutailis: Op. Cit., p. 4.

(25).- Esmein, Citado por Petit Dutailis, Op. Cit.

(26).- Posada, Adolfo, Citado por Colín Mario: El Municipio Libre, P. 22.

Martignac, al definir al Municipio señala que:

" El Municipio es la reunión de varios individuos o familias ligadas entre sí por el vínculo de muchos siglos de hábitos-no interrumpidos, de propiedades comunes, de cargas solidarias y de todo lo que se constituye a formar una sociedad natural; no puede disolverse ni debilitarse la existencia material del municipio; no es una creación del poder público ni tampoco una ficción de la ley; precedió a ésta, habiéndolo nacido como una consecuencia de la vecindad, de la vida en común, del disfrute pro-indiviso de ciertos bienes y de todas las relaciones que de aquí se deriven " (27).

Fabian Onsoni nos dice: " El Municipio tiene su raíz por así decirlo, en el origen de la convivencia social. Vecinos o familias que necesitan llenar en común algunos servicios deben unirse y se unen para realizarlos. Conservar los caminos, enterrar los muertos, crear una escuela, construir la iglesia, son problemas que afectan a la comunidad, problemas que originan la necesidad de crear y organizar de acuerdo a esos servicios, y con el tiempo, la complicación de la vida moderna y la división del trabajo, determinarán nuevos problemas que deben contemplar los vecindarios " (28).

2.- Social.- Moisés Ochoa Campos se pronuncia por un concepto sociopolítico y dice: " El Municipio es un efecto de la sociabilidad, como tendencia ésta a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad sociopolítica funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local. Es fuente de expresión de la voluntad popu

(27).- Martignac, Citado por Colín Mario Op. Cit.; p.19.

(28).- Osori, Fabian, Citado por Colín Mario: Op. Cit. p.23.

lar y en consecuencia, atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de éstos" (29).

Sergio Francisco de la Garza dice : " El Municipio es una comunidad natural necesaria, nunca una construcción - puramente legal, estrictamente jurídica. Es una realidad sociológica que el Derecho y el Estado tienen que reconocer y admitir, pero que en ninguna forma puede pretender crear, ya que en el orden el ser y en el orden del tiempo, el municipio es anterior al estado ". (30)

Otra definición encaja dentro del ámbito social es la que nos da Arhens que dice: " El Municipio es la segunda sociedad fundamental en la que se realizan todos los fines humanos, no es una simple circunscripción territorial, un término mas 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 cuando ha de cumplir el hombre, se desarrolla y da medios para su consecución en el municipio ".

3.- Jurídico.- Desde el punto de vista jurídico podemos resaltar la definición que nos da la enciclopedia Omeba - que nos dice: " Municipio es, jurídicamente, una persona constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio - determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre en mayor o menor grado de una entidad pública superior, el estado provincial o nacional " (31)

Por su parte el Lic. Miguel de la Madrid nos dice: " El Municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa... activamente par-

(29).- Moisés Ochoa Campos. La Reforma Municipal.

(30).- Sergio Francisco de la Garza. El Municipio.

(31).-Omeba Enciclopedia Jurídica.

ticipativa que puede asumir la conducción de un cambio cualitativo que es el desarrollo político, económica y social capaz de permitir un desarrollo integral " (32).

Existen definiciones que reúnen aspectos muy importantes como la de Otto Gonnenswein que dice: " El Municipio es una agrupación con carácter de corporación de derecho público y como tal participa en la administración pública, el estado le otorga facultades que lo autorizan y a veces, le obliga también a realizar tareas de la comunidad local, con independencia y bajo su propia responsabilidad, - adoptando la forma de poder coactivo " (33).

De acuerdo con las definiciones el Lic. Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas que sostienen que el Municipio es la base de la descentralización por región en nuestro sistema jurídico no podríamos dejar de señalar sus criterios y algunos autores que comparten esta idea así que tenemos a Maurice -- Habriou que señala: " La descentralización administrativa, - constituye el contrapeso de la centralización, es un movimiento de origen nacional y constitucional que tiende a restituir a la nación los orígenes de la administración local y de las administraciones especiales, para hacer ésto, deja subsistir un control del gobierno central el estado y tiende a la creación de centros de administración pública autónomos, donde el movimiento de los agentes proviene del cuerpo electoral de la circunscripción y donde éstos agentes forman agencias colectivas o asambleas participantes en el poder ejecutivo. De este modo la autonomía de las administraciones descentralizadas está asegurada por dos medios, el movimiento de los agentes por liga y su agrupación en agencias colectivas que son asambleas participando en el poder ejecutivo " (34).

(32).- De la Madrid Miguel, Exposición de Motivos correspondientes a la iniciativa de Reformas y Adiciones al Art.115 Const.

(33).- Otto Gonnenswein: Derecho Municipal Alemán, p. 3.

(34).- Habriou Maurice: Principios de Derecho Administrativo y Derecho P'ublico, 1921.

El maestro Andrés Serra Rojas dice que: " La descentralización regional es una forma de organización administrativa que tiene por finalidad la creación de un ente público dotado de personalidad y patrimonio propio, que atiende las necesidades particulares de una limitada circunscripción territorial y agrega que, la forma más característica de la descentralización regional en el Derecho Constitucional y Administrativo es el Municipio ". (35)

Las condiciones que han conducido a este regimen de descentralización por región, consiste fundamentalmente en - que se adapta de una manera mas efectiva a las aspiraciones democráticas ya que da oportunidad a los interesados para hacer la designación de las autoridades que han de manejar los negocios que le son comunes, y por lo mismo, de ejercer sobre dichas autoridades un control por la vía de la opinión pública. El hecho de que el Municipio dentro de nuestro sistema jurídico sea la base de la organización y división del Estado - mexicano, de acuerdo con el Artículo 115 Constitucional, no - quiere decir que sea una unidad o parte independiente del Estado que se encuentra dentro de éste, o que el Estado no pueda tener ningún vínculo jurídico con el Municipio, sino que por - el contrario, el Estado sólo sería insuficiente para poder resolver los pequeños o grandes problemas de cada pueblo o ciudad de México, por lo que tiene éste que descentralizar o ceder facultades administrativas a determinados organismos que son - los Municipios, para que presten los servicios públicos correspondientes a una parte del territorio. Las autoridades municipales son quien directamente están en contacto con los problemas que se presentan en cualquier pequeña o grande comunidad.

Para concluir esta parte jurídica de definiciones y es a la cual no hemos inclinado por ser el Municipio regulado por preceptos totalmente jurídicos, nosotros podriamos definir al Municipio diciendo que: " el Municipio es una persona moral,

(35) Serra Rojas Andres: Derecho Administrativo, Edit.Porrúa 1961.

susceptible de tener derechos, contraer obligaciones, con una personalidad jurídica y funciones perfectamente definidas, esta persona moral para poder mantener estrechas relaciones con los habitantes de la propia entidad o con la federación, tiene que tener determinados organos de representación del Municipio que son en primer término el Ayuntamiento y en seguida el Presidente Municipal.

Para poder lograr esta autonomía y personalidad el Estado debe concederle determinados derechos públicos y libertades - de autodeterminación política y económica y por último, debe tener un patrimonio propio manejado única y exclusivamente por esos organos representativos con el fin de satisfacer las necesidades de la comunidad.

c).- Elementos y características del Municipio desde el punto de vista dogmático.

El Municipio requiere para su integración el precisar sus elementos y características esenciales, tomando en cuenta - las anteriores definiciones, podemos obtener los elementos de - existencia del Municipio, la población, el territorio, el gobierno y sus fines.

1.- Población.- El municipio como célula de organización requiere una población, pero esto no le basta, sino que requiere una población unida por vínculos e identificación como los - quedan un mismo lenguaje, un mismo pasado histórico, las tradiciones, los lazos de sangre, la religión, la educación, e incluye la alimentación y vestido.

El Municipio es el asiento de la convivencia y no el de la mera coexistencia, por esto se requiere que la población de - un municipio tenga relaciones e vecindad, de proximidad, de intereses comunes, de ayuda mutua, de colaboración de solidaridad, -

de integración. No basta la simple coexistencia de respeto, si no que es indispensable una amplia identificación entre la población del Municipio, la cual para no ser sólo un agregado humano, requiere estar organizado en una asociación de vecindad.

Jellinek dice: " Los hombres que pertenecen a un estado forman su población ".

Kelsen al respecto señala: " Una pluralidad de hombres no constituye una unidad, sino porque existen en un orden jurídico unificado ".

Duguit determina el papel central que le corresponde a la solidaridad en la vida colectiva y en el derecho, nos muestra la naturaleza de la vecindad como: " Un hecho social evidente e insoslayable, derivada de la necesidad de la unión que tiene los hombres entre sí ".

Aunque no consideremos que la mera vecindad natural de población sea suficiente para constituir un municipio, si afirmamos que entre mas definida sea esta unidad humana mejor será la organización municipal.

La solidaridad es un espíritu que indispensablemente debe animar a los miembros de una sociedad organizada, mas que una mera yuxtaposición o suma de individuos, es la unión colectiva organizada políticamente y ordenada jurídicamente que permitirá al conjunto de sus miembros ese desarrollo humano que es la meta del hombre como ser racional.

De aquí que el primer elemento del municipio sea, el elemento humano caracterizado por una asociación de vecindad, es decir, la solidaridad es parte integral del municipio, el ser humano solo se realiza mediante la solidaridad, es por ello que

el Municipio es en la actualidad categóricamente una asociación solidaria de vecindad,

2.- **Territorio.**- Por lo que respecta a este elemento de bemos señalar que el territorio donde se asienta el municipio le es propio, pero no exclusivo, ya que forma parte de un te rritorio mayor, el del Estado, por lo tanto el Municipio no - tiene un ámbito de validez espacial exclusivo, pero si propio.

Acosta Romero al hablar de la coexistencia del Municipio, la entidad federativa y la federación dentro de un mismo territorio lo explica a través de tres círculos concéntricos, de los cuales el interior corresponde al Municipio, el medio - a la entidad federativa y el exterior a la federación ⁽³⁶⁾.

Así podemos entender a los Municipios, en su aspecto territorial como círculos primarios de convivencia. Dentro de dicho territorio se resuelven sus propios problemas y las relaciones que trascienden del mismo deberán resolverse en el circu lo siguiente. De aquí que tengamos que el territorio del Munici pio no es una parte que desintegre a la entidad federativa, sino por el contrario, es la porción que unida a las semejantes, - integra a la propia entidad, la que a su vez en similar nexo, = integra a la federación.

El territorio, es un espacio geográfico, es una situación en donde vivimos y realizamos nuestros actos; es el territorio lo que constituye el ámbito de nuestro vivir y desenvolvi miento cotidiano, es el objetivo de nuestras conquistas, es el espacio-territorio en donde se dan las condiciones de producción y de consumo.

(36) Acost Romero, Miguel: Teoría del Derecho Administrativo p. 323.

El territorio se concibe como geográfico en su acepción mas original, pero moderadamente, se nos muestra como - territorio conómico donde se da la producción, la transformación de los productos del sector primario, los servicios, la inversión, el crédito, el consumo, el transporte, las comunicaciones, etc. Las técnicas modernas crean a su vez, nuevas condiciones en los territorios donde se expresa toda la actividad humana.

Hablar de territorio en forma general y total, es hablar de Municipios en forma específica, es predicar que la totalidad de nuestro Territorio Nacional está íntegramente conformada por Municipios.

3.- Gobierno .- Para conceptuar el Municipio no basta sin embargo, una asociación de vecindad asentada dentro de un territorio delimitado, que a su vez es parte integrante de una entidad superior, estadual o nacional, sino que se requiere otro elemento: El Gobierno Municipal.

El regimen de gobierno del municipio, se establece y regula por el orden jurídico tanto del estado federal que le señala las bases fundamentales de su organización, como el de la entidad federativa, quien respetando las normas anteriores concretiza e individualiza las características del propio gobierno municipal.

De esta forma el Municipio, en el aspecto externo, está sujeto a la organización que le imprime el estado, y subordinado jurídicamente puesto que su existencia jurídica no es originaria, sino derivada, pero en el aspecto interno, goza de autonomía en su organización y administración, puede planear y realizar sus acciones, y puede en general autogobernarse eli-

giendo sus propias autoridades. Constituye así el nivel de gobierno mas cercano al pueblo.

4.- Fines.- Hemos planteado la necesidad de contar con una asociación de vecindad, para que sea un Municipio, que - tenga un territorio que a su vez forma parte el estado y que pueda autogobernarse en lo interior, sin embargo, aún no es suficiente, faltarían los fines del Municipio que justifican todo lo anterior,

El Municipio tiene como fines, en primer lugar, preservarse y fortalecerse como institución, por ello debe pugnar por la integración y solidaridad de sus vecinos, mismos que fortalecerán su propia existencia.

En segundo lugar, debe satisfacer las necesidades colectivas de sus vecinos y a través de la eficiente prestación de los servicios públicos que le son necesarios,

Y en tercer lugar, debe tratar de impulsar el desarrollo integral de la colectividad municipal y a través de ésta - del estado al que pertenece.

Respecto a la importancia el Municipio por sus fines, Carmona Romay, en sus estudios sobre el Pensamiento de Martí, en materia Municipal, refiere la recomendación del Cuarto Congreso Interamericano de Municipios, efectuado en Montevideo en 1953, de que se inscriba en el frente de todos los edificios -- donde radique el gobierno municipal, la siguiente frase de Martí: " Esa es la raíz y ésa es la sal de la libertad: El Municipio " (37).

Para destacar la importancia de los Fines del Municipio Adriano Carmona hace las siguientes consideraciones:

(37) .- Carmona Romay, Adriano: Fuentes para el Estudio del Pensamiento de José Martí en materia del Municipio, p. 5.

" E. Ahrens dice: El segundo grado de las sociedades fundamentales que abarcan todos los aspectos de la personalidad humana no es una mera circunscripción territorial, es, por el contrario, una comunidad de familias para prosecución de todos los fines esenciales de la vida, es, por lo tanto, a la vez una comunidad para el fin civil y político, para el religioso, para el económico, la industria, la agricultura, comercio, para el consumo y para el intelectual de la instrucción.

Por esta razón el Municipio puede cuidar de intereses que traspasarían el fin de una institución puramente civil. La buena constitución del Municipio exige que el principio de la autonomía municipal sea reconocido en toda la extensión posible para todos los fines esenciales de la vida ". (38)

(38).- Carmona Romay Adriano: Op. Cit. P. 13.

CAPITULO TERCERO

III.- FUNDAMENTO JURIDICO

a).- El Municipio en la Constitución de 1917.

El Municipio Libre surge como un postulado de carácter social, constituye una de las grandes conquistas de la Revolución Mexicana, con él se daba fin a la centralización que existió durante el Gobierno de Porfirio Díaz y se abolían las jefaturas políticas que habían restado importancia y autonomía a los municipios.

Al asumir a la Presidencia Venustiano Carranza convocó en el año de 1916 en Querétaro, a un Congreso Constituyente que elaborara una nueva Constitución que rigiera los destinos de México, una vez designada la comisión de Constitución, la Secretaría dió lectura al proyecto presentado -- por Carranza , en el cual existía un artículo que reglamentaba la organización del Municipio, el cual decía: " Los Estados adoptarán para su regimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio Libre, administrado por Ayuntamientos de -- elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado.

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

Este proyecto de Constitución no contenía las fracciones I, II, III, sino solamente la propuesta de reforma -- al artículo 109 de la Constitución del 57.

Al parecer la comisión de Constitución adicionó este artículo, pues en la sesión de la tarde del miércoles -- 24 de enero de 1917, se pasó a discusión un texto mas explícito, según el Diario de los Debates el proyecto que se leyó fue el siguiente:

" Artículo 115. Los Estados adoptarán para su regimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base en su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre, conforme a las tres 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 términos que señala la legislatura local.

Los Ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de su Municipio. Los Conflictos hacendarios entre los municipios y los poderes del Estado los resolverá la Corte Suprema 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 de los municipios donde residieran habitual o transitoriamente.

Nos podemos dar cuenta, que la parte final del proyecto presentado por Carranza fue convertida en la fracción primera. La parte inicial y la fracción primera fueron - - aprobadas de inmediato no así la fracción segunda que dió = origen a unos de los debates mas apasionados y prolongados de la historia del constituyente.

En el debate sobre dicha fracción segunda del Artículo 115, tomaron parte los Diputados Rodríguez González Lizardi, Calderón, Medina, Jara, Avilés, Alberto González - Alvarez y Chapa.

Citaremos la parte medular de los debates de esta - fracción, ya que en ésta se basaba el verdadero espíritu de libertad y autonomía que el Municipio tendría en lo futuro.

El Diputado Rodríguez Gonzalez fue el primero en -- impugnar esta fracción segunda, el cual pedía la supresión de la palabra " libremente " y solicitó que se agregara un cuarto inciso que dijera que " en lo relativo a la enseñanza se sujetaran a las leyes del Estado " , o sea , que los Municipio adoptaran en materia educativa la legislación estatal; podríamos decir que atacó la fracción desde un punto de vista totalmente educativo olvidando la verdadera esencia que contenía la fracción segunda.

El Diputado Heriberto Jara defendió esta parte del artículo 115 diciendo: " los municipios, las autoridades - municipales, deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presenten en su jurisdicción ya que son los mas capacitados para resolver acerca de la - forma mas eficaz de tratar esos problemas y por consiguiente, en mejores condiciones para distribuir su riqueza. Además señaló que para que un municipio tuviera un desarrollo mas dinámico en los diversos aspectos, económico, político-

social, etc., se necesitaba que los habitantes tuvieran una mayor participación en dichas actividades, refiriéndose a - que la Comisión tenía facultad para dar a los Municipios li bertad, de acuerdo con el programa revolucionario, porque - no se concibe la libertad política cuando la libertad econó mica no está asegurada, tanto individual como colectivamen te. Hasta ahora los municipios han sido impuestos por los - Estados, agregó, las sanciones de los presupuestos han sido hechos por los gobiernos de los respectivos Estados. En - - otras palabras, al Municipio se le ha dejado una libertad - muy reducida, casi insignificante, una libertad que no pue de tenerse como tal, porque sólo se ha concretado al cuida do de la población y podemos decir que no ha habido un li bre funcionamiento de una entidad en pequeño que este cons tituida por esos tres poderes. " (39)

Después de estas consideraciones el Diputado Jara - entró en materia de las objeciones planteadas por el Diputa do Rodríguez González. " Algunos temores se han iniciado - acerca de que si a los municipios se les deja el manejo de la hacienda libremente, es probable que incurran en frecuen tes errores de alguna trascendencia; nosotros, en previsión de eso, nos hemos permitido aceptar que las legislaturas de los Estados fijarán lo que a éste corresponda para las aten ciones meramente indispensables, para el sostenimiento de - los gobiernos de los estados, para lo que sea absolutamente indispensable para el funcionamiento de estos gobiernos. Pe ro queremos quitarle esa traba a los municipios, queremos - que el gobierno del Estado no sea ya el papá, que temeroso de que el niño compre una cantidad exorbitante de dulces --

(39).- Félix F. Palavicini, Historia de la Constitución de 1917, Tomo II, México 1938.

que le hagan daño, le recoja el dinero que el padrino o el abuelo le ha dado, y despues le da centavo por centavo para que no le haga daño la charamusca. Los Municipios no deben estar en esas condiciones, si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que los ha amparado -- una resolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y las restrinjamos por la otra; no demos libertad política y restrinjamos la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los Municipios no podrán disponer de un sólo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del Estado ". (40)

Era conveniente transcribir la parte medular del discurso de Jara porque en él se expresan las razones que motivaron a la Comisión a redactar en esa forma el Artículo 115. Además los conceptos expresados constituyen la mejor defensa de la autonomía municipal.

En su intervención el Diputado Rafael Martínez de Escobar señaló en lo relativo a la libertad municipal su objeción en contra de la II fracción contenida en el dictamen expresando " La fracción II, del artículo 115, no obstante que parece ser muy liberal es en el fondo enteramente conservadora . " Se refería a los párrafos relativos a que los ayuntamientos " recaudaran todos los impuestos y que contribuirán a los gastos públicos del estado ". Sobre este particular, el orador hizo el siguiente comentario; la Fracción-II, dice: " Los Municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán en los gastos públicos del estado, en la proporción y término que señale la legislatura local ". Como vemos establece en

esta primera parte la emancipación del poder municipal, por que no es propiamente un poder, es que yo, dados mis ideales, deseara que la fuerza, es decir, se establece la libertad del municipio la autonomía de los ayuntamientos pero -- también agrega " recaudará todos los impuestos ". Genéricamente se afirma ésto Señores Diputados: " Contribuirán a los gastos públicos del estado ". Los municipios creo yo que únicamente deben recaudar los impuestos meramente municipales, los impuestos que pertenezcan directamente al municipio; yo que soy completamente liberal, quiero la libertad del municipio es decir, que se establezca efectivamente la libertad municipal, la autonomía de ayuntamiento, pero parece que en cierta forma Señores Diputados, va a subordinar la libertad municipal del estado, pues es una libertad aparente lo que aquí se establece ¿ porqué ?, porque agrega -- mas adelante la fracción II " Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio ". Pues bien, el hecho de recaudar los impuestos, no sólo municipales, sino del estado, faculta a éste para nombrar inspectores, para nombrar vigilantes de la actuación del municipio y esa actuación del estado, nombrando inspectores y vigilantes en cuanto a la recaudación de impuestos, no significa otra cosa sino la intervención directa e inmediata del estado sobre el municipio; máxime con la renovación periódica de los ayuntamientos, con motivo de las elecciones populares como origen de las mismas, de manera que a cada momento habrá inspectores y vigilantes de los estados sobre el municipio y de aquí se concluirá lógicamente -- una subordinación del municipio al estado, es por ello, que me revelo n cierta forma contra esta parte de la fracción -- II; es decir, al establecer una intervención directa e inmediata del estado sobre el municipio, que sólo significa -- subordinar los ayuntamientos al estado ". (41)

La base de la libertad administrativa de los ayuntamientos está en la libertad económica, y la libertad económica está en los términos del dictámen subordinado a la acción de los estados, y por eso me opongo a la fracción II, del artículo 115.

El Diputado Martínez de Escobar también se produjo en contra de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conociera de los conflictos hacendarios entre el municipio y el estado al continuar leyendo la fracción: " Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un estado, los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establece la ley ". Naturalmente que no se refiere a las cuestiones políticas, pues ya hemos aprobado que las cuestiones políticas que surjan a este respecto deberá conocer el Senado, cuando sean provocados por una u otro, el del estado o del municipio, estos es, cuando se intente violar los intereses del otro. Pero me pregunto, y en estos conflictos hacendarios, ¿ porqué interviene la Suprema Corte de Justicia ? ¿ Quiere atacarse la soberanía de un estado ? indudablemente que sí, y soy de los que no creen en la palabra soberanía aplicada a los estados, quiero creer, y así lo entiendo, que se trata de la libertad y autonomía de los estados, pero si hay autonomía, si hay libertad y no hay soberanía de los estados, porque la soberanía, para que exista, necesita ser internacional, y esa sólo la tiene el estado Nación ¿ porqué ? porque no puede el estado elegir su sistema de gobierno, se lo impone uno de los artículos de la Constitución y desde ese momento, los estados ceden a la Federación una parte de su soberanía y entonces sólo queda en pie la libertad y la autonomía de los mismos ¿ y porqué la Suprema Corte de Justicia de la Nación va a conocer de estos conflictos hacendarios entre el municipio y el estado ? ¿ porqué no conoce de estos conflictos la legislatura local o el Tribunal Superior de Justicia del Estado ? ... se ataca directamente eso que comunmente llama

mos la soberanía de los estados y que no es más que la libertad y la autonomía de los mismo.

El Orador concluyó su intervención diciendo "... me revelo contra la fracción II de este artículo, porque trata de mutilar la libertad del municipio, que la quiero, que la anhelo ya que yo desearía un verdadero poder municipal, con todos los caracteres constitucionales de un poder, y que -- aquí, en el fondo de estas libertades aparece palpitante la intervención completa del estado sobre el municipio; de manera que la libertad municipal viene a ser perfectamente es trujada y mutilada, por esa intervención de las legislaturas de los estados, además de la intervención del estado -- mismo en la libertad municipal ". (42)

En estas circunstancias habló el Michoacano y Diputado José Alvarez, quien dijo: los municipios tiene la - - obligación de sujetarse en todo a las leyes que dicten las legislaturas de los estados, porque los municipios no son - repúblicas; los municipios están organizados por la ley -- fundamental municipal de cada estado que dicten las legisla- turas y allí dice precisamente cuál debe ser la hacienda mu- nicipal, por eso dice aquí, Señores Diputados, la fracción- II, que vengo a apoyar: " Las legislaturas de los estados no podrán contravenir en nada la Constitución general de la República ".

Manifiesto que las legislaturas de los Estados no - podrán contravenir a las leyes fundamentales de nuestra - - Constitución en virtud de que la fracción II dice: " Los mu- nicipios administrarán libremente su hacienda. " Es decir, la hacienda municipal, no todos los fondos del estado y al decir esta hacienda municipal no quiero decir que haya o-- tros fondos que son del estado y que los puede destinar al

fomento de la instrucción. (43)

El Diputado José Alvarez se pronunciaba concretamente en contra de la sugestión de crear dos oficinas recaudadoras, una del estado y otra del municipio. Con ello se haría un embrollo imposible ya que los causantes no sabrían a quienes les deben pagar, si a la administración del estado o a la administración de rentas municipales y estos no tendría un resultado práctico. José Alvarez pidió que se aprobase la fracción II tal como se encontraba redactada por la Comisión, añadió: " El sistema anterior de recaudación municipal sólo era una farsa de institución económica municipal, los municipios elaboraban sus presupuestos y los enviaban al gobierno y allí se veía si se aprobaba o no. Esto señores, no es conveniente, por eso ahora dándoles hacienda a los municipios y libertad para formar el verdadero municipio libre.

En síntesis José Alvarez, apoyó los siguientes puntos:

- 1).- Los Municipios no deben recaudar unicamente los impuestos municipales, sino además los del estado. La independencia no consiste en que el ayuntamiento no cobre mas de lo que corresponda, sino en que tenga lo suficiente para sus gastos.
- 2).- No lesiona la autonomía municipal el nombramiento de inspectores por parte del estado, que vigile lo que le corresponde de las rentas. Su utilidad consiste en que vigilan la contabilidad municipal sin autoridad para intervenir en ella.
- 3).- En los casos de conflictos hacendarios la intervención de la Suprema Corte no lesiona la soberanía del estado y es saludable porque queda fuera de la

(43).-- Ibidem.

órbita local.

Con estas medidas expresó el Diputado Alvarez - -
 " habremos llevado a la práctica uno de los mas grandes -
 ideales de la revolución " .

El Diputado Reynoso al tomar la palabra refutó lo expresado por el Diputado Jara, por cuanto si se dejara a la Federación cobrar las contribuciones, sería muy difícil distribuirlas entre los estados, y porqué si los estados cobran todas las contribuciones y le dieran una parte a la Federación. Añadió que tampoco los municipios pueden cobrar todas las contribuciones, separar su participación y el resto entregarlo al estado, porque podría suceder que los municipios encarnados con la libertad municipal que se les otorgue obstaculizaría al gobierno del estado, surgiendo dificultades para el funcionamiento del estado mismo. " Todas las contribuciones tienen un carácter especial según su modo de funcionar; federales, de los estados y municipales. - Los federales sabemos que son contribuciones indirectas, -- contribuciones que van a gravitar por concepto de mercancías

El Diputado Andrade a este respecto dijo: " Es indudable que todos nuestros esfuerzos en pro de la libertad, - que todas nuestras aspiraciones y todos nuestros sacrificio para constituir la autonomía del pueblo serían sueños vanos fracasarían de una manera completa si no tuvieran la base esencial de todas las libertades, que es la base económica. Es por demás que soñemos en la soberanía de la república, de los estados y del municipio sino concedemos a éstos últimos, la base fundamental del regimen republicano, que es la libertad económica del municipio. "

" Se dice aquí que los inspectores no deben intervenir, porque no hay cosa que cause mas desasosiego que a un individuo que ha estado privado de la libertad se le de una

libertad absoluta; entonces no se sabe hacer un empleo bueno de aquella libertad y se entrega al libertinaje ". (44)

El Diputado Zepeda Medrano expresó: " Es necesario tener en cuenta, Señores, que esta vez se juega la suerte - del estado y de la república y no queremos que el municipio al venir a ser autónomo, venga a ser arbitro del estado, y que se encuentre como el papá grande para los estados así - como ha dicho Jara, que él no permite que el estado sea el arbitro dentro de su entidad, así nosotros no permitiremos - que los municipios sean autoridades dentro del estado. Se nos ha dicho que entre los conflictos del municipio y el estado por cuestiones hacendarias, debe resolver la Suprema -- Corte de Justicia. Esto Señores, es sencillamente contrariar todo sentido común; porque nosotros no podemos admitir que dentro del estado un Presidente Municipal, porque - se le antoje quejarse a la Suprema Corte, tan sólo porque - no se le apruebe un presupuesto, venga a imponerse al ciudadano gobernador y a la legislatura del estado ". (45)

El Diputado Hilario Medina reconvino: Los regimenes modernos, Señores Diputados, que tienden al regimen democrático en politica, están fundados exclusivamente en la función económica, en lo relativo a las contribuciones y en cuanto a la intervención de la Suprema Corte en materia de conflictos hacendarios, el Orador explicó : " Queda la última objeción, sobre la competencia que en el dictámen se da a la Suprema Corte de Justicia para fallar en las cuestiones hacendarias. Recordaremos la objeción que ha hecho - el Señor Martínez Escobar, en la que pide que no haya centralización económica, sino que sea un tribunal del estado - que el conozca de estos asuntos y no la Suprema Corte. Noso

(44).- Ibidem.

(45).- Ibidem.

tros queriendo respetar la autonomía local hasta un grado extremo, y suponiendo que lo esencial de la vida municipal estriba en la cuestión económica, hemos creído que sólo la cuestión económica era la que valía la pena que tuviera una intervención protectora de la Suprema Corte de Justicia.

Los Municipios, al salir a la vida libre, van a tropezar con muchas dificultades; van a tener enemigos entre los antiguos elementos, de tal manera que van a necesitar de un sistema de vigilancia legal para que no tropiecen desde un principio con dificultades y puedan tener autonomía propia y de esa manera y queriendo respetar hasta donde sea posible la soberanía local, hemos creído que era conveniente que sólo en cuestiones hacendarias resuelva la Suprema Corte de Justicia, como un alto cuerpo desinteresado. Y yo exhorto a la asamblea muy atentamente, que tenga en cuenta que este es el mas alto principio de la revolución, porque es la clave de nuestro porvenir político. "(46)

El Diputado Constituyente Fernando Lizardi, en la histórica discusión sobre el artículo 115, planteó la siguiente pregunta: ¿ Qué es lo que constituye la hacienda del Municipio ? y respondió " Hay tres sistemas perfectamente distintos para saber qué es lo que constituye la hacienda del municipio, si consideramos el absolutismo municipal, podemos decir que el municipio recaudará todos los impuestos si consideramos la acción del estado sobre la marcha municipal, diremos que la legislatura del estado determinará todo asunto municipal y otros asuntos del estado. Entre estos dos extremos existe un término medio, que los municipios administren libremente sus arbitros y que los estados fijen su contribución o la parte proporcional o una cantidad fija anual y ¿ quién de nosotros, Señores Diputados, podrá decir qué es lo más conveniente para la administración

municipal ? todos estamos de acuerdo, al menos así lo supongo en que cada hacienda municipal deba administrarse libremente y todavía no sabemos que es lo que constituye la hacienda municipal. ¿ Son los arbitros que le deje el estado ? ¿ Son los que el municipio fija ? Si es lo último, el estado fija un tanto por ciento o fija una cantidad determinada, estos problemas Señores Diputados, no debe resolverlos la Constitución, ni podemos nosotros resolverlos, porque solamente las necesidades locales, vendrán a decirnos en cada momento si los municipios son capaces para fijar -- sus arbitros y el estado debe limitarse a una parte proporcional, o si los municipios deben fijar y el estado exigirles determinada cantidad, o si el estado debe reservarse determinados ramos y dar otras al municipio, y en una Constitución Federal que fije bases generales para todos los estados, podemos decir con exactitud, como dice el dictámen:

" Los Municipios recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado, en la porción y -- términos que señale la legislatura local ". Yo diría sencillamente: " Los Municipios recaudarán los impuestos en la forma y términos que señale la legislatura local, pero no -- diría todos porque pudiera suceder que a un estado le conviniere un sistema hacendario y a otro estado otro... ". (47)

El Diputado Calderón expresó en la sesión No. 60 -- del 24 de enero de 1917 los siguientes puntos: " que la legislatura del estado es el único cuerpo competente para -- dar leyes que deben obedecer los ciudadanos de un estado, -- que la legislatura del estado señale al municipio, que sea abolida la odiosa institución de las injustas gabelas, que señale sus ramos de riqueza que debe gravar y esto no lo -- debemos enumerar en la Constitución porque en cada región del país las fuentes de riqueza son diversas; que la legislatura señale al municipio sus recursos y que se quede el --

(47).- Ibidem.

estados con sus recursos propios para que sea quien mande - en sus oficinas de rentas y establecido este sistema se evi- taría que en los conflictos se recurriera a la Suprema Corte de Justicia de la Nación ". Añadiendo " las dificultades - del Estado se resolverán dentro del estado, de otra manera nuestra república no será federal, será un conglomerado de municipios en el campo económico que ocurrirán a resolver - sus asuntos a México ante la Suprema Corte de Justicia." (48)

El Diputado Hilario Medina, Secretario de la Segunda Comisión de Constitución no estuvo conforme con los argumentos del Diputado Calderón y agregó : " si nosotros estamos de acuerdo en el punto fundamental que consiste en conceder la libertad del municipio, y estamos convencidos de - que esa libertad no puede existir sin la condición económica libre del municipio, Señores, no he encontrado en las indicaciones que se han servido hacer, nada que pueda superar al sistema que se propone en el dictámen de la Segunda Comisión ... el sistema que propone la Comisión puede llamarse un sistema fundado en bases científicas y experimentales Esa es la característica propia de los municipios; que los municipios recojan todas las rentas y que sea el municipio el que contribuya a los gastos del estado. El municipio, -- viene a hacer una entidad de mucha importancia y casi -- igual por ser la celdilla fundamental de la organización mexicana al estado y a la Federación. El municipio recoge sus rentas y contribuyendo al estado hace su personalidad propia y hace su independencia... " (49)

El debate sobre la fracción II del artículo 115 se había llevado varias sesiones, la del 24 de enero, la del 25 y la del 30 que terminó al amanecer del día siguiente. - El último orador de aquella sesión fué el diputado Garzayn Ugarte, que fuera secretario particular de Don Venustiano

(48).- Ibidem.

(49).- Ibidem.

Carranza, comenzó su intervención en los siguientes términos " Una de las aberraciones que padecemos con frecuencia, es- que, creándose en nuestro cerebro una idea determinada, pa- ra no perderla, a vueltas que le demos, acabamos por no en- contrar la salida; ahora la dificultad en la Comisión está en encontrar la fracción II. Es muy loable el propósito de crear la independencia económica de los municipios; pero ha dicho el Diputado Calderón, con mucha justicia, que no pode- mos crear la absoluta autonomía de los ayuntamientos, por- que eso sería, tanto como concederles el derecho a legislar para sí en materias administrativas, hacendarias y en las - demás ramas encomendadas a su cuidado. Para satisfacer este deseo voy a decir que yo he sido Diputado a una legisla- tura local y ésta es la práctica no cuando había municipio libre, sino cuando tenía, digo, la facultad de proponer sus presupuestos a la legislatura del estado, incluyendo los re- cursos de que disponía para cubrir esos presupuestos y la de todos los servicios que debía atender. Ahora que se creó el Municipio Libre, no vamos a quitar ese régimen, esa armo- nía de ponderación, que debe seguir existiendo entre el mu- nicipio y los demás poderes del estado.

En consecuencia, algunos Diputados que han querido- de la mejor manera satisfacer el deseo de la Comisión, para no dejar el hueco de las fracciones primera a la tercera, en que consta la innovación que con muy loable propósito se in- trodujo, he pensado aunque no sea reglamentario presentarlo yo, que la fracción II del artículo 115 quede, no como lo - propone la Comisión, ni como lo propone el voto particular, ambos dictámenes ya desechados, sino en los siguientes tér- minos: " Los Municipios administrarán libremente su ha- - cienda, la cual se formará de las contribuciones que seña- len las legislaturas de los estados y que , en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades ". (50)

Así, en consecuencia a la proposición de la Comisión el General Jara toma la palabra para informar que la Comisión y los autores del voto particular piden permiso para retirarla, y por fin se vota el artículo presentado, el cual tuvo 88 votos a favor y 62 en contra.

El Constituyente daba cima a una jornada que consagraba al municipio libre. Hemos querido transcribir en su mayoría las exposiciones hechas por los Diputados en lo que se refiere a la Constitución del artículo 115, en virtud de que consideramos de gran trascendencia e importancia en la vida del municipio, ya que aquí se gestaron las bases de la autonomía política y económica de los municipios. La esencia de estos debates fue la de definir qué es lo que debe entenderse por libertad económica municipal, unos diputados la concebían como el derecho para recabar los impuestos meramente locales, hubo algunos otros que llegaron a concederle, de acuerdo con el proyecto, la atribución para recaudar todos los impuestos contribuyéndolo con parte de éstos a los gastos públicos del estado. Quienes se pronunciaron en contra de la completa autonomía administrativa de los ayuntamientos, hicieron ver que tal cosa representaba una libertad aparente, ya que al recaudar todos los impuestos se daba lugar a la intervención de los ejecutivos mediante el nombramiento de inspectores para percibir la parte correspondiente al estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio.

Por otra parte, se aclaró que el estado no debería intervenir ya que la fracción II al establecer que " los municipios administrarán libremente su hacienda ", dejaba sentado que esa libertad intocada se refería a la hacienda municipal, excluyendo lo correspondiente a los fondos del estado.

En términos generales el constituyente consagró - la libertad municipal otorgándole una autonomía que hasta a fecha es muy debatida.

b).- Artículo 115 Constitucional

El precepto constitucional en materia de municipio que tiene mayor importancia y significado en el orden nacional, es el Artículo 115, cuyo texto, en lo relativo a esta institución es el siguiente:

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

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos -- terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, 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 entrase en -- funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los -- Consejo Municipales que concluirán los períodos respectivos.

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

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

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir -- de acuerdo con las 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 res-- pectivas jurisdicciones.

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

- a).- Agua potable y alcantarillado.
- b).- Alumbrado público.
- c).- Limpia.
- d).- Mercados y centrales de abasto.
- e).- Panteones.
- f).- Rastro.
- g).- Calles, parques y jardines.
- h).- Seguridad pública y tránsito, e
- i).- Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

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

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

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

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

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

Las leyes federales, no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de las instituciones oficiales o privadas. Solo 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 apoyados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

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

ciones administrativas que fueran necesarias.

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 su competencia, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos -- centros con apego a la ley federal de la materia.

... De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas, se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

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.

IX.- 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. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

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

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

La esencia jurídico-política del Municipio, la podemos sacar del artículo 115 Constitucional que acabamos de transcribir, pero sin soslayar su proceso de afinamiento en el contexto histórico.

El Artículo 115 Constitucional estructura jurídica y políticamente a las entidades federativas y establece las bases que fundamentan la organización municipal. Este artículo señala que los Estados de la Federación adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, esa norma se apega a los principios establecidos en el Artículo 40 Constitucional al declarar éste que " es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una entidad federativa democrática compuesta de Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interno, pero unida en una Federación ".

El Municipio como persona jurídica denota en su esencia, la facultad de ser titular de derechos y obligaciones y la facultad para tener un patrimonio propio y órganos de representación.

El Artículo 115, dispone que los Municipios libremente administrarán su hacienda, proveniente e integrada de las contribuciones que las legislaturas de los Estados le fijen en cantidad suficiente para estar dispuestos a atender sus necesidades. La Administración Municipal queda constituida por un Ayuntamiento de elección popular directa. Los funcionarios integrantes del Ayuntamiento, es decir, el Presidente Municipal, los Síndicos y los Regidores son popularmente electos y sujetos a normas iguales en el fondo, a las que rigen la elección de Diputados y Senadores en los términos del Artículo 59 Constitucional.

Por otra parte el Artículo 115 Constitucional se vincula entre otros artículos con el 3ro., que se refiere a la educación que implantó el Estado por conducto de la Federación, Estados y Municipios, se concatena con la Fracción IV del artículo 31 que obliga a los mexicanos a contribuir a los gastos públicos de la Federación, del Estado y Municipio en que residan; se entrelaza con el artículo 36, Fracción I de la misma Constitución, que señala, entre otras obligaciones del ciudadano, inscribirse en el catastro de la municipalidad y en los patrones electorales.

En la Fracción III se obliga a los ciudadanos a votar en las elecciones populares; en la Fracción IV a desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados y, en la Fracción V, del mismo Artículo 36, obliga a los ciudadanos a desempeñar los cargos concegiles del Municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado. También el Artículo 115 se relaciona con el 41, que establece que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que se refiere a

sus regimenes interiores, en los términos de la Constitución Federal y de las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal; Así también, tiene relación con los artículos 51 y 70 que se refieren a la instalación y elección del Congreso de la Unión; con la Fracción III del artículo 71 que otorga derecho para iniciar Leyes o Decretos a las Legislaturas de los Estados; con el artículo 73 que considera entre otras, las facultades del Congreso en relación con los Estados. Se vincula con las Fracciones V y VI del Artículo 76 que faculta al Senado para declarar cuando hayan desaparecido los Poderes Constitucionales de un Estado, que es erogado en caso de nombrar un Gobernador provisional, disposición que regirá siempre que las Constituciones de los Estados no prevean un gasto y, para resolver las cuestiones políticas que surgen entre los Poderes de un Estado, cuando alguna de ellas ocurra con ese fin a la Cámara de Senadores, ó cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas; el 115 se relaciona con el 81 de la Constitución que señala que la elección del Presidente será directa, también se relaciona con el 83 de la misma Constitución que prohíbe la reelección del titular del Poder Ejecutivo Federal y por último, se relaciona con el artículo 108 que dispone que el Presidente de la República sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales Superiores locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las Leyes Federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

c).- Reformas al Artículo 115 Constitucional.

Al establecer el Constituyente de 1917, en la Fracción I del 115, que la base de su división territorial y de su organización política y administrativa, era el Municipio Libre, tendía a vigorizar nuestro sistema de gobierno, considerando al Municipio como la célula mas importante de nuestra organización política y social.

Con este mismo criterio, se dieron desde entonces diversas reformas y adiciones al texto original, dándole al Municipio una serie de facultades y atribuciones, con la finalidad de ampliar su accionar político, económico y administrativo.

Con el fin de conocerlas, me permito transcribirlas ubicándoles en su respectivo tiempo:

Reforma.- El 20 de Agosto de 1928, aparece publicado en el Diario Oficial la primera Reforma al artículo 115 y dice de la siguiente manera:

" 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.

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

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

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

" EL NUMERO DE REPRESENTANTES EN LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS SERA PROPORCIONAL AL DE HABITANTES DE CADA UNO; PERO EN TODO CASO NO PODRA SER MENOR DE SIETE DIPUTADOS EN LOS ESTADOS CUYA POBLACION NO LLEGUE A LOS CUATROCIENTOS MIL HABITANTES; DE NUEVE EN AQUELLOS CUYA POBLACION EXCEDA DE ESTE NUMERO Y NO LLEGUE A OCHOCIENTOS MIL HABITANTES Y DE ONCE, EN LOS ESTADOS CUYA POBLACION SEA SUPERIOR A ESTE ULTIMA CIFRA ".

Este es el párrafo que sufre la reforma.

Adición.- El 29 de abril de 1933, se publica en el Diario Oficial la siguiente adición:

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.

* LOS PRESIDENTE MUNICIPALES, REGIDORES Y SINDICOS DE LOS AYUNTAMIENTOS, ELECTOS POPULARMENTE POR ELECCION DIRECTA, NO PODRAN 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 dé, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que haya estado en ejercicio.

II.- Los Municipios administrarán libremente...

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

Se puede observar que en esta adición se hace manifiesto el principio de la NO REELECCION.

Adición.- Publica en el Diario Oficial del 12 de febrero de 1947.

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.

* EN LA ELECCIONES MUNICIPALES PARTICIPARAN LAS MUJERES, EN IGUALDAD DE CONDICION QUE LOS VARONES CON EL DERECHO DE VOTAR Y SER VOTADAS.

Los Presidentes Municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no...

II.- Los Municipios administrarán libremente su...

III.- Los Municipios serán investidos de...

Reforma.- El 17 de octubre de 1953 es publicada en el Diario Oficial de la Federación, en la que se suprimió el párrafo que transcribimos en el apartado anterior y éste con motivo de que en esta misma fecha se reformó el Artículo 34 para otorgarle la plena ciudadanía a las mujeres.

Reforma.- Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976 adicionó las Fracciones cuarta y quinta con el objeto de que el Municipio estuviese en aptitud de realizar las actividades señaladas en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional sobre la regularización de asentamientos humanos y desarrollo urbano, quedando de la siguiente manera:

FRACCION CUARTA.- Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para

cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la Materia ".

"FRACCION QUINTA.- 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 ".

Reforma.- Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, la cual adicionó el artículo 115 aumentando un párrafo a la Fracción Tercera para introducir el sistema de Diputados de minoría de las Legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios, cuya población fuese de 300,000 o más habitantes, ésto con el objeto de fortalecer nuestro sistema democrático, dándole participación a las minorías. Para mayor claridad, transcribimos el párrafo respectivo:

" De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas, se introducirá el sistema de Diputados de minoría en la elección de las Legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios cuya población sea de 300,000 habitantes ".

La intención del constituyente de 1917, al señalar en el artículo 115 Fracción I, de la Carta Magna, que la base de su división territorial y de su organización política y administrativa, era el municipio libre, fue vigorizar nuestro sistema de gobierno considerando a aquél, como célula más importante de nuestra organización política y social.

Tomando en cuenta ésto, el Municipio ha sufrido desde entonces diversas reformas al texto original, dándole a éste una serie de facultades y atribuciones, con la finalidad de ampliar su accionar político, económico y administrativo. Hasta la reforma de 1983 nuestra Constitución señalaba la forma y términos en que deberían funcionar realmente los Municipios , otorgándole un marco Constitucional insuficiente para que pudieran significar dentro de la vida nacional. La aplicación del original artículo 115 venía siendo letra muerta, por la poca importancia que se otorgaba al Municipio Libre. Esto obedecía, en algunos casos a la falta de capacidad administrativa y política en que se encontraban inmersos muchos Municipios, pero lo más importante era la presencia de un sistema político mexicano centralizador, que, a nivel federal y estatal, venía asfixiando la vida de los municipios, haciendo negativa la aplicación del artículo 115 Constitucional.

El proceso centralizador redujo a su mínima expresión al Municipio, haciéndolo depender de los organismos federales y estatales, quienes realizaban la mayoría de las obras municipales, esa dependencia impidió el desarrollo cívico-político, por lo que las decisiones más importantes del Municipio se tomaban y se instrumentaban en otras partes, cayendo en el extremo de que las autoridades municipales no se enteraban de los programas y obras, hasta que éstas se realizaban materialmente en su territorio.

Sin embargo existieron diferentes causas que hicieron necesario dar mas importancia a los Municipios y que obligaron al Gobierno Federal a reconsiderar el problema, porque ya no se trataba solamente de la aplicación real de un precepto constitucional, sino el afrontar otras dificultades mas serias de carácter económico, político, social y administrativo dentro de nuestro sistema, que apremiaron a dictar medidas que auxiliaran a una forma de gobierno que durante varios años habia centralizado funciones que le correspondían a los Estados o a los Municipios y que amenazaba con revertir al Gobierno Federal un grave problema de índole social. Era urgente proceder a descentralizar actividades que el centro ya no podia desempeñar, las grandes concentraciones humanas en la capital mexicana, daban una muestra de que el desplazamiento de las comunidades municipales, hacia ese lugar, obedecian claramente al manejo centralista, se estaban dando las consecuencias de ese proceso negativo de administración que amenazaba con desarticular la función pública.

Ante estas situaciones, el Lic. Miguel de la Madrid Hústado, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, promovió ante el Congreso de la Unión una serie de reformas al Artículo 115 Constitucional, con la intención de fortalecer al Municipio en sus aspectos político, económico, social y administrativo, se trataba de reintegrarle todos los atributos y facultades que le correspondían, restituyéndole la concepción originaria de que el Municipio era la base de nuestra organización política y administrativa.

Para ello, se hizo un diagnóstico del país, de donde resultaron los puntos esenciales del programa político, entre ellos se encontraba la democratización integral y la descentralización de la vida nacional, resultando ser el Municipio instancia fundamental para realizar y alcanzar esos fines, ya que constituye el núcleo esencial de la sociedad.

El mismo De la Madrid señalaba:

" Hoy la excesiva centralización es un fenómeno negativo que es preciso atacar con energía... la centralización y sus efectos negativos se reproducen en todos sus aspectos de la vida política, económica y social incluyéndolo las formas del pensamiento y de la cultura."(13)

Para ello planteó dos alternativas: La primera, fortalecer al Municipio a través de convenios entre los gobiernos del Estado y los Municipios, inclusive, éstos con el mismo Gobierno Federal, sistema que estaba utilizando el régimen del Lic. José López Portillo; La segunda la de redistribuir competencias entre la Federación, las entidades Federativas y los Municipios, reformando el orden jurídico.

El Presidente de la República optó por la segunda alternativa y así, en su mensaje de toma de posesión afirmó: " Avanzaremos en la consolidación del Municipio Libre, la autonomía jurídica depende de la suficiencia económica, iniciaremos reforma al Artículo 115 Constitucional, proponiendo al Constituyente permanente, la asignación de fuentes de ingresos propios e intocables para los Municipios a fin de que puedan atender los servicios públicos que le sean propios. "(14).

(13).- De La Madrid Hurtado Miguel, citado por Serna Elizondo Enrique.- Derecho Constitucional Mexicano, P. 376.

(52).- De la Madrid Hurtado Miguel. Citado por Sáenz Arroyo.- Nuevos Derechos Constitucional Mexicano, P. 191.

Las reformas del 3 de febrero de 1983, afinan y precisan las atribuciones municipales y regulan relaciones de las autoridades del Estado y las del Municipio.

Podríamos empezar analizando el radio de acción municipal sobre los servicios públicos. El Maestro Serra Rojas calificaba de : "Teoría difícil es la de determinar cuáles son los servicios públicos que tienen el carácter de municipales ". Existen dos criterios más o menos válidos para determinar el campo de actividades del Municipio; el primero enunciaba que el campo de actividades del Municipio estaba integrado por las necesidades locales y su función era satisfacerlas, el problema consistió en determinar con precisión qué necesidades son locales. El segundo criterio se daba por exclusión, señalando que todo aquello que no tenía a su cargo el Gobierno Federal o el Gobierno de la Entidad, será de competencia municipal. Este criterio era peligroso, pues dejaba a las autoridades federales y locales determinar cuál es su esfera de competencia, quienes regularmente la ampliaban en detrimento del Municipio.

La reforma al artículo 115 Constitucional consagra en su Fracción III la competencia mínima a cargo de los Municipios, pero tomando en cuenta la realidad de nuestro país, en donde existe gran variedad de Municipios, con peculiares condiciones territoriales y socio-económicas, así como con diferente capacidad administrativa y financiera; por ello, se dejó a criterio de los Legisladores locales determinar de acuerdo al tipo de Municipio, los servicios que deberán prestar directamente y cuáles con el concurso de los Estados.

La Fracción a la que nos referimos dice textualmente:

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

- a).- Agua potable y alcantarillado;
- b).- Alumbrado Público;
- c).- Limpia;
- d).- Mercados y Centrales de Abasto;
- e).- Panteones;
- f).- Rastro;
- g).- Calles, parques y jardines;
- h).- Seguridad pública y tránsito;
- i).- Las demás 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 correspondan ".

Una de las relaciones que tampoco estaban anteriormente bien definidas, es la facultad de las entidades Federativas para intervenir en los casos de que no existiera Ayuntamiento en algún Municipio, o se declarasen desaparecidos, suspendidos o revocados los Poderes.

Los Gobiernos Estatales intervenían en diversas formas; algunos se excedían y utilizaban esa facultad, que era muy amplia, para controlar políticamente el Ayuntamiento, haciendo negativa la libertad política del Municipio. Era una necesidad el establecimiento de reglas para la independencia del Ayuntamiento, el ejercicio de la autonomía política del Municipio, la preservación de las autoridades municipales de injerencias ajenas al mandato dado por el pueblo, en síntesis para establecer la seguridad jurídica de los Ayuntamientos y sus miembros.

Para resolver esta cuestión, fueron adicionados tres párrafos a la parte final de la Fracción I del Artículo 115, en donde se establecen los principios por los cuales se podrá suspender un Ayuntamiento o declarar que ha desaparecido o ha sido suspendido o revocado el mandato de algunos de sus miembros.

Se establece que las causas graves por las cuales puede declararse esta situación, deberán ser señaladas en las legislaturas locales, consagrándose en el procedimiento de garantía de audiencia y determinándose que la autoridad competente para conocer y hacer estas declaraciones es la Legislatura del Estado correspondiente y que la declaración deberá ser hecha por las dos terceras partes de sus integrantes; a continuación transcribimos la parte mencionada de las reformas:

" 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 de algunos 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 por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediera que entraran en funciones los suplentes ni que se celebraran nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos, a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejara de desempeñar su cargo, será sustituido por sus suplentes, o se procederá según lo disponda la ley ".

Un aspecto que toma relevancia importante en estas reformas es la de la representación proporcional a la cual Tena Ramírez califica al Municipio como " Escuela primaria de la democracia ", por la participación directa de sus vecinos en las decisiones fundamentales.

Vemos que fue en el Municipio donde se integró por primera vez a la mujer en la vida política, en 1947; asimismo, que en 1976 se dió acceso a las minorías en forma proporcional a su representatividad para que participen en la elección de sus elementos, pero sólo en aquellos Municipios cuyo número de habitantes excediera de 300,000.

Siempre fue aspiración popular la participación de todos los vecinos en el proceso electoral, para que los integrantes del Ayuntamiento representen la voluntad popular, tanto de las mayorías como de las minorías; fue necesario implementar un sistema electoral mixto en el que las minorías tuvieran una representación proporcional, un sistema para vigorizar la participación plural y democratizar la gestión de los Ayuntamientos.

Para lograr ésto, se dispuso que todos los Ayuntamientos se integrarían con representantes de minoría proporcional. Así se reformó el último párrafo de la Fracción VIII del Artículo 115 Constitucional, que establece:

" De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las Entidades Federativas, se introducirá... el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios ".

Una de las limitaciones más graves que tenía el Artículo 115 Constitucional, era la de no haber podido regular la relación económica entre el Estado y los Municipios, pues la vieja fórmula que aprobó el Constituyente para salir del paso, dejó facultades amplísimas a la legislatura del Estado para que le fijara

al Municipio sus recursos económicos, quedando como buenos deseos las aspiraciones del Constituyente de asegurar la libertad económica del Municipio.

Era necesario encontrar una fórmula que garantizase al Municipio los medios económicos necesarios para cumplir con sus funciones propias, que posibiliten su desarrollo, sobre todo, asegurar el ejercicio real de su libertad, las reformas de 1983 , tratan de lograrlo, devolviendo los ingresos que le corresponden al Municipio, señalando para ello lo siguiente:

- 1.- Las fuentes de sus bienes;
- 2.- Las contribuciones sobre propiedad raíz;
- 3.- Las participaciones federales que le sean asignadas;
- 4.- Las percepciones derivadas de la prestación de los servicios públicos que proporcione;

Sólo se señalaban los ingresos mínimos, los fundamentales, ya que se deja en libertad a los legisladores locales para que establezcan otros ingresos a favor del Municipio. Además para garantizar la libertad económica del Municipio se establece que las facultades e ingresos propios sean intocables, por lo que no podrá ser limitado por las leyes federales. Prohibiéndose además establecer exención o subsidios de las contribuciones sobre bienes raíces sobre la prestación de servicios públicos, se dispone que los legisladores de los Estados, aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y analizarán la cuenta pública, para que los presupuestos de egresos sean aprobados por los propios Ayuntamientos, en base de sus ingresos disponibles, quedando la ley de la siguiente manera:

" IV.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le

pertenezcan, así como de las contribuciones u otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a).- Percibirán las contribuciones, incluyéndo 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.

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 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 el Ayuntamiento con base en sus ingresos disponibles *.

Dentro del orden jurídico, es una realidad que los cabildos posean facultades para expedir sus bandos de policía y buen gobierno, algunos Municipios han

reglamentado inclusive, las relaciones que surgen con motivo de los actos, tareas y operaciones que realizan. Sin embargo, se cuestiona la facultad legislativa del Municipio, Massieu menciona que algunos bandos y reglamentos municipales eran expedidos por los gobernadores o bien por los presidentes municipales y no por los Ayuntamientos.

Para superar esas limitaciones se precisa en las reformas de 1983 la facultad de los Ayuntamientos para reglamentar las bases normativas que señale la legislatura.

Resulta esto importante, en virtud de que una de las necesidades de los vecinos de un Municipio, es la regulación de las relaciones que puedan surgir entre los mismos vecinos y entre éstos y las autoridades municipales, con motivo de la prestación de los servicios públicos municipales.

Ahora bien, esta facultad reglamentaria la debe de tener el Municipio, en virtud de que la libertad que requiere, implica facultad de autodeterminación y capacidad para darse su propia normatividad.

La democracia integral implica la facultad para autodeterminarse con respecto a las decisiones políticas de los vecinos del Municipio, estas decisiones deben quedar plasmadas en la ley para que se respeten y ejecuten, por ello era necesarios que el Ayuntamiento fuera dotado de facultades reglamentarias, y así se establece en la Fracción II del Artículo 115 Constitucional, que fue reformado para consagrar esta facultad, que a la letra dice:

" 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 ".

d).- **Análisis y Crítica al Artículo 115 Constitucional.**

Analizando el texto vigente del artículo que nos ocupa, podemos desglosar en los siguientes nueve puntos su contenido sustancial:

- a).- Normas relativas a la integración, suspensión y desaparición de Ayuntamientos,
- b).- Personalidad jurídica del Municipio,
- c).- Facultades legislativas de los Ayuntamientos,
- d).- Servicios públicos municipales,
- e).- Régimen financiero,
- f).- Intervención en materia de asentamientos humanos,
- g).- Integración pluripartidista de los Ayuntamientos,
- h).- Relaciones laborales entre el Municipio y sus trabajadores,
- i).- Facultades del Estado para celebrar convenios con sus municipios.

En cuanto a la primera parte del artículo 115, en que se considera al Municipio libre como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, así también en lo que se refiere a su administración por medio de un Ayuntamiento de elección popular directa y a que no habrá autoridades intermedias entre éste y el Gobierno del Estado, diremos que no ha sufrido modificación desde 1917. En estos principios se encuentra implícita la idea de resaltar la importancia de tal corporación, y la de asegurarle cierto grado de autonomía o independencia.

a).- Los párrafos 2, 3, 4 y 5 de la Fracción I, de este artículo 115, hacen alusión al gobierno del Municipio, pero a nuestro juicio lo más preocupante, es lo relacionado

con el tercer párrafo donde se asienta que 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...", pues resulta que conforme a esto. Las legislaturas locales, tienen amplísimas facultades tanto para establecer, como para calificar esas "causas graves", que originan la suspensión, desaparición o revocación.

Estamos frente a un problema bastante delicado, pues partiendo de la realidad, es posible concluir que muy a menudo se dará pie a hacer nugatorios los procesos electorales y con ello, al menoscabo de la esencia democrática de los municipios.

b).- Dice la Fracción II: " Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley ", cabe hacernos una pregunta: ¿ qué antes de la reforma los municipios no manejaban su patrimonio conforme a la ley ? Evidentemente parece ser un problema de redacción, pues aquí se tomó parte del texto de la segunda y de la tercera fracción del original artículo 115 y se omitió señalar que dicha personalidad jurídica es para todos los efectos legales.

c).- En el segundo párrafo de esta fracción II, se faculta a los ayuntamientos para expedir los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Esta función legislativa aún cuando está limitada, ya que debe realizarse de acuerdo a las bases normativas que señalen las Legislaturas de los Estados, es muy trascendente en la actividad de los ayuntamientos, ya que al tener la

obligación directa de legislar sobre los asuntos de su competencia, ser irá propiciando una mayor y más seria capacitación técnica y un mejor conocimiento y compenetración de los problemas que le son propios.

d).- Según la fracción III, los servicios públicos que tendrán a su cargo los municipios son los siguientes:

- a).- Agua potable y alcantarillado,
- b).- Alumbrado público,
- c).- Limpia,
- d).- Mercados y centrales de abasto,
- e).- Panteones,
- f).- Rasto,
- g).- Calles, parques y jardines,
- h).- Seguridad pública y tránsito,
- i).- Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

En cuanto a la forma de prestación de tales servicios públicos, tradicionalmente encontramos dos, que son: la directa y la concesionada.

De los ocho servicios enunciados expresamente, sólo los de seguridad pública y tránsito no son técnicamente servicios públicos, sino tareas o funciones que corresponde desarrollar invariablemente a los municipios en forma directa.

e).- La fracción IV determina en sus tres incisos, el régimen financiero y la libre administración de la hacienda municipal. Esta nueva ordenación en materia impositiva, no contempla el otorgamiento de una potestad tributaria, pues

las Legislaturas locales continuarán aprobando las leyes de ingresos, pero amplia considerablemente la competencia en este campo, asegurando para sus erarios la percepción de todas las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, así como de las participaciones federales y de los ingresos que se generen con motivo de la prestación de los servicios públicos a su cargo. También es positivo que ahora el Ayuntamiento esté facultado para aprobar su presupuesto de egresos correspondiente, de acuerdo a sus ingresos disponibles.

Esto que había sido un sueño durante muchos años, se transforma en realidad. Toda la solución al problema municipal se ha hecho radicar en que se supere la precariedad de sus ingresos, pero conviene reflexionar que ello tan sólo es parte de esa solución; ya que ¿de qué servirían tanto incrementos pecuniarios, si se continuara con la improvisación, el escepticismo y la falta de programación y de funcionarios capaces en la tarea pública administrativa?. En efecto, debe emprenderse una acción paralela que propicie la formación, capacitación y en general, la educación integral de los titulares del poder pública municipal.

f).- Las facultades en materia de asentamientos humanos, se derivan de la fracción V, traduciéndose en:

- Formulación, aprobación y administración de Zonificación y Planes de desarrollo urbano municipal;
- Participación en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- Control y vigilancia en la utilización del suelo en su jurisdicción territorial;
-

- Intervención en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- Otorgamiento de licencias y permisos para construcciones;
- Participación en la Creación y Administración de zonas de reservas ecológicas.

En la última parte de esta fracción, se amplían el área de los asentamientos humanos, las facultades legislativas conferidas en la fracción II de este mismo artículo 115, dado que prescribe la expedición de reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarios.

La fracción VI, también relacionada con este campo, da fundamento a la planeación y regulación conjunta en las zonas conurbadas.

g).- Observando las reglas de la reforma política, se ha introducido en la fracción VIII, último párrafo, el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

h).- El vacío legal que había en torno a las relaciones laborales del Municipio con sus trabajadores, ha quedado resuelto mediante la disposición de la Fracción IX, en que se determina como competente a la Legislatura local para legislar en lo relativo a trabajadores estatales y municipales, situación que algunos críticos estiman contraria a lo que determina el artículo 73 Fracción X del artículo que nos ocupa, en su parte final alude a la celebración de convenios entre el Estado sus municipios para:

- asumir la prestación de servicios públicos, ó
- atender el ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras.

Estos convenios se podrán realizar cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. Consideramos que no era preciso señalar en forma expresa la posibilidad de convenir, ya que ésto es una consecuencia lógica de que el Municipio tenga personalidad jurídica propia.

Concluimos así el análisis del Artículo 115 Constitucional, tomando en consideración que este artículo aún está sujeto a modificaciones que se estimen pertinentes para un desarrollo integral y más funcional en su vida cotidiana.

CAPITULO CUARTO

IV.- ESTRUCTURA DEL MUNICIPIO

a).- El Ayuntamiento o Cabildo.

Los Cabildos constituyen el Gobierno de las ciudades bajo el Régimen de la Colonia y en los primeros años de nuestra emancipación.

Durante la conquista cuando los adelantados, o su lugarteniente, fundaban una ciudad, nombraban a los miembros del cabildo. En lo sucesivo, los capitulares designaban, al término de su mandato, a los que debían reemplazarlos. No se permitía la reelección de los cesantes, lo que por supuesto se habría prestado a grandes corruptelas. Los Gobernadores enviados por la Corona podrían residir las deliberaciones del Cabildo, pero les estaba prohibida toda ingerencia que pudiese perturbar la libre decisión de sus miembros. (53).

" El Cabildo se reunía habitualmente una vez por semana para deliberar sobre los asuntos de la ciudad. Sus acuerdos eran presididos por el Gobernador, y a falta de éste, por su teniente o por un alcalde. Esto explica, esto explica en cierto modo, las pretensiones de los gobernadores que exigían que las ordenanzas se pregonasen en su nombre".(54).

En el intento por desaparecer los Cabildos, aparecen las Salas Capitulares y Juntas de Representantes que no constituyen ya el gobierno administrativo y político de la ciudad.

(53).- Greca Alcides, Derecho y Creencia... Cit. pag. 75.

(54).- Ib. Pág. 82.

En la actualidad sólo se conserva la expresión "Sala de Cabildos" o "Reunión del Cabildo", para referirse al lugar en que normalmente sesiona el Ayuntamiento o a las juntas de los municipios, pero su sentido original se ha perdido por completo.

El Ayuntamiento es el órgano colegiado, deliberante que asume la representación del Municipio y está integrado por el Presidente Municipal, en algunos países se le denomina intendente o ejecutor, él o los Síndicos que cumplen con tareas netamente jurídicas, como la de representación en los juicios ante los Tribunales locales o Federales, y los Regidores, a los cuales se asignan comisiones específicas por rama, por ejemplo: de hacienda, de mercados, de parques y jardines, etc., es entonces la reunión de los Ediles lo que constituye el Ayuntamiento, y tanto el Presidente Municipal como los síndicos y regidores son electos popularmente.

Se le ha definido como la "Corporación que ostenta la representación legal del Municipio y tiene encomendado el gobierno y administración de los intereses públicos de su territorio " (55).

Apunta Escribano: " El Congreso o junta compuesta de la justicia o alcalde, regidores y demás individuos encargados de la administración o gobierno económico-político de cada pueblo. Suele llamarse también regimiento, cabildo, concejo, municipalidad y cuerpo municipal ". (56).

Para el maestro Acosta Romero el Ayuntamiento es el cuerpo colegiado de elección popular directa de acuerdo con lo que dispone el artículo 115 constitucional.

(55).-Gran Enciclopedia del Mundo, Durvan , Barcelona, 1967, Tomo 2, Pág. 1069.

((56).- Escribano, Joaquín, Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, Pág. 836.

A él corresponde el ejecutar todas las atribuciones inherentes al Municipio. La palabra Ayuntamiento viene de Junquere, Junctum, que significa juntar, unir, es la unión de dos o más individuos para formar un grupo.(57).

El Ayuntamiento como cuerpo colegiado, está formado por regidores, síndicos, municipales o ediles, que de todas estas formas se les designa. El Presidente Municipal, llamado también Alcalde forma parte de este cuerpo, el número de ellos es muy variable, pues depende de la importancia del Municipio.

Existen varios sistemas para determinar los cargos que dentro del Ayuntamiento desempeñan sus miembros, pueden elegirse como regidores de un ramo determinado (mercados, rastros, espectáculos, tesorería, secretaría, presidencia municipal), o bien su elección se hace en grupo y una vez electos se distribuyen entre ellos las diferentes ramas de la administración municipal.

El ayuntamiento como cuerpo colegiado celebra sus sesiones periódicamente; sus decisiones o resoluciones se denominan resoluciones de cabildo y se da constancia de ellas en un libro que se llama libro de cabildo que contiene las actas de cabildo, cuya redacción y certificación corresponde al Secretario del Ayuntamiento.

b).- Organos del Municipio por Elección Popular y por Designación.

Según se desprende del Artículo 115 Constitucional, los órganos de elección popular directa son, el Ayuntamiento, los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de éste.

(57).- Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo.

El Ayuntamiento como órgano jerárquico superior en el Municipio, tiene funciones de las que sobresalen; la de legislar sobre el bando y reglamentos internos de mercados, comercio, panteones, de policía municipal, espectáculos, etc., debe aprobar las especificaciones, normas y lineamientos a que debe sujetarse la dotación, suministro y uso de servicios de agua, alcantarillado y drenaje, alumbrado público, bomberos, rastros, mercados, plazas públicas, limpieza y demás servicios a cargo del Municipio, debe acordar la convocatoria para sesiones de Cabildo, municipalizar los servicios públicos, cuando están a cargo de particulares y otras más.

El Presidente Municipal forma parte del Ayuntamiento y en teoría es el funcionario encargado de ejecutar las resoluciones de Cabildo, estará al frente del Municipio y tendrá funciones como las de dirigir y supervisar el buen desarrollo de las dependencias de la Presidencia Municipal, dictar las normas generales de la Presidencia Municipal que no se opongan a los reglamentos aprobados por el Ayuntamiento; promulgar y publicar el bando municipal, dar publicidad a las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el Ayuntamiento, dentro de su competencia, cumplir y hacer cumplir las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, asimismo, aplicar, en su caso, las infracciones y sanciones correspondientes a las violaciones de dichas normas, así como convocar a sesiones de Cabildo extraordinarias a los integrantes del Ayuntamiento, vigilar la recaudación en todas las ramas de la hacienda municipal, autorizar las ordenes de pago a la Tesorería Municipal, que sean conforme al presupuesto firmado en unión de los Regidores del ramo respectivo, del Secretario y del Síndico, informar el día 27 de diciembre de cada año, en sesión solemne de Cabildo, al

Ayuntamiento, el estado que guarda la administración municipal y las labores realizadas durante el año, colaborar con los demás municipios, con las Agencias del Ministerio Público y con los juzgados que ejercen jurisdicción en el municipio, así como guardar relaciones de coordinación con los patronatos de vecinos, proporcionándoles todas las facilidades para el ejercicio de sus funciones, debe cuidar, bajo su mas estricta responsabilidad, que ninguna pieza arqueológica se saque fuera del edificio, legalizar y certificar en los términos de las leyes, las firmas y documentos que correspondan a asuntos de competencia municipal, etc.

El Síndico es un mandatario del Ayuntamiento y por ende, desempeñará las funciones que le sean conferidas por éste, procurará la defensa y promoción de los intereses municipales, y tendrá la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios en que éstos fueran parte.

Los Síndicos tendrán un carácter de compromisos dentro del Municipio, debido a las diversas funciones que realizan como las de inspección y vigilancia y comisarías, etc. Es así como el Síndico desempeña sus funciones dentro del Municipio y podríamos equiparar sus actividades a las que realiza una Secretaría en virtud de que tiene y lleva la responsabilidad que le confiere el Ayuntamiento.

Los Regidores tienen funciones específicas cada uno: El Primer Regidor, suplirá al Presidente Municipal en su ausencia y tendrá a su cargo el Departamento de Licencias de Construcción, el de Supervisor de Obras, Departamento de Diseño, de Planificación, de Ingeniería de Tránsito y el de Aguas y Saneamiento. El Segundo Regidor vigilará los Departamentos de Gobierno, Servicios Sociales, Colonias Populares, del Registro Civil, de Reglamentos y

Espectáculos, de Reclusorios, el Departamento Calificador de Infracciones, de Licencias de Reglamentos y Espectáculos, el Departamento Técnico Jurídico y el de Turismo. El Tercer Regidor vigilará los Departamentos de Mercados y Servicios Urbanos, de Supervisión y Quejas, de Limpia, de Vía Pública, de Parques, Jardines y Fuentes, y el de Policía.

Los órganos municipales por designación son: El Secretario Municipal, el Tesorero Municipal, el Contador Municipal, Administrador de Rezagos, Finanzas Públicas, Exactor de Rezagos, Administrador de Mercados, Etc.

El Secretario Municipal, dependerá administrativamente del Presidente Municipal y tendrá como principales funciones, la de recibir y turnar la correspondencia exterior; será el responsable de la oficina de la Presidencia, participará en las juntas de Cabildo en forma informativa, además tomará nota de los acuerdos que se realicen.

El Tesorero Municipal, deberá cumplir puntualmente las disposiciones de los Ayuntamientos y vigilar que el personal a su cargo ajusten sus actos a la Ley.

Los Tesoreros Municipales tendrán la obligación de remitir sus cuentas a la Dirección General de Hacienda, los cuales deberán estar verificados, revisados y autorizados de acuerdo a lo estipulados por las leyes correspondientes. Dentro de los primeros 15 días de funciones, deberán caucionar su manejo ante la Contaduría General de Glosa por cualquiera de los medios permitidos por la Ley, cuyo importe se fijará de acuerdo al promedio mensual de ingresos de los últimos años de la Tesorería Municipal respectiva. Tomarán previo del corte de caja que practiquen, el cual será revisado por el Presidente y Síndico del Ayuntamiento y firmado por quien reciba la Tesorería Municipal.

El Tesorero deberá verificar por sí mismo o por medio de sus subalternos, la recaudación de las contribuciones municipales, la puntualidad de los cobros y la exactitud de las liquidaciones, tener al día los libros de caja, proporcionar al Ayuntamiento todos los datos e informes que sean necesarios para la formulación del Presupuesto de Ingresos Municipales. Estarán sujetos a los lineamientos establecidos en la Ley Orgánica Municipal y en la Ley de Hacienda Municipal.

El Contador Municipal deberá implantar un sistema operativo de contabilidad municipal, así como elaborar la cuenta pública municipal, también suplirá al Tesorero cuando éste tenga que faltar temporalmente. Ejercerá una vigilancia en las oficinas y auxiliará en todo al Tesorero. Al realizar recaudaciones tendrá la obligación de expedir el comprobante de pago respectivo, hará la anotación de los pagos efectuados en las tarjetas del causante y en los registros de la oficina, al finalizar el día, hará el corte de caja entregando al Tesorero los fondos recaudados y por último, desempeñará cualquier comisión de carácter ordinario que le confiere el Tesorero.

Administrador de Mercados.- Este deberá supervisar el cobro de los mercados, controlar el funcionamiento de los locatarios y mantener padrones actualizados de locatarios. Una función importante, es la de llevar una relación de los créditos concedidos por los Bancos a los locatarios de los mercados públicos y vigilar el funcionamiento de mercados que operan mediante conceción otorgada por el Ayuntamiento Municipal.

Administrador de Rastros.- Su función será de vigilar la inspección del ganado por parte del médico veterinario, así como supervisar el peso del ganado para los efectos del pago de los impuestos y derechos correspondientes al Municipio.

Excator de Rezagos, serán subordinados de los Tesoreros Municipales y tendrán a su cargo la notificación y ejecución de los créditos municipales ordenas por aquellos. Vigilarán que todo establecimiento industrial o comercial cumpla con el pago de sus créditos fiscales, impuestos, derechos, recargos, etc., establecidos en la Ley de Hacienda Municipal.

c).- Gobierno Municipal.

El Gobierno Municipal en México, como lo dicta el artículo 115 Constitucional, reside en una administración autónoma; esta autonomía básicamente considerada con relación a los Estados y a la Federación.

Nuestra Carta Magna señala diversos niveles de gobierno, los cuales deben desarrollar y ejercer la administración pública; tenemos que el artículo 40 Constitucional dispone: " Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los los principios de esta Ley Fundamental ".

Nuestro Estado mexicano es una Estado compuesto que se integra por entidades federativas, éstas a su vez, se integran por Municipios, según lo dispone el artículo 115 constitucional que establece en su primer párrafo:

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

Así, podríamos afirmar que en nuestro país existen tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

Es importante señalar que en el sexenio del Presidente De La Madrid, éste reconoce que el Municipio es un nivel gobierno, y para mayor abundamiento señalaremos algunos de los párrafos donde califica como tal al Municipio:

" La descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre Federación, Estados y Municipios, proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales y de las autoridades locales y municipales, para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias de gobierno constitucional ". (58).

"Estamos concientes, que los Municipios por su estrecho y directo contacto con la población, constituyen las auténticas escuelas de la democracia y que sólo podemos lograr su vigoración como estructura y célula política, confiándole desde la Constitución los elementos y atributos conceptuales de nuestros principios republicanos traducidos

en los tres niveles de gobierno: Federación, Estados y Municipios ". (59).

" La libertad municipal, conquista revolucionaria, había venido quedando rezagada en relación con las otras dos grandes conquistas de la revolución en materia agraria y laboral, pero el proceso de cambio y la voluntad nacional requieren la actualización y ajustes necesarios a la Constitución para que el Municipio recupere y adquiera las notas políticas y económicas que deban corresponderle como primer nivel de gobierno, de manera tal que superando el centralismo que se había venido dando a este respecto, los ciudadanos se reencuentren con sus Municipios ". (60).

Habiendo analizado la sustantividad jurídica del Municipio, procederemos a examinar las diversas formas que asume el gobierno municipal en nuestros días.

Debemos señalar que no es lo mismo referirnos a los tipos de Municipio que a los tipos o modalidades del gobierno municipal; pues mientras en lo primero aludimos al Municipio en sí, como persona jurídico-colectiva, en lo segundo hablamos tan sólo de uno de sus elementos. En la Teoría Política contemporánea se marca la diferencia entre las formas de Estado y las formas de gobierno y así también en la Teoría del Municipio es necesario hacerla. Del concepto inicial de tal corporación, se desprende que está formado por cuatro elementos esenciales: humano, físico, formal y teológico. Esto se traduce en que las formas de gobierno municipal no son más que las variantes del elemento formal.

(59).- Ibidem.

(60).- De la Madrid Hurtado, Miguel, " Iniciativa Presidencial.- Pág. 8.

Los factores jurídicos y políticos del gobierno municipal se materializan en la administración municipal. La ubicación del gobierno municipal lo hace complejo para su comprensión; para unos, es el último nivel gubernamental; para otros, el intermedio entre los vecinos administrados y los gobiernos federal y estatal. Los ciudadanos le confieren cierto poder de decisión, que buscan ejercer por medio de sus representantes-gobernantes, y el gobierno tiene la facultad de ejercer la función pública, el control financiero y el político.

En México, el gobierno municipal se puede caracterizar por:

- 1).- La existencia de dos órganos de dirección; el ayuntamiento, órganos colegiado, con poder de decisión general; y el presidente municipal y su cuerpo administrativo, con atribuciones de ejecución.
- 2).- La responsabilidad de la actividad pública municipal se encuentra individualizada en el ayuntamiento-presidente municipal.
- 3).- La función pública municipal, es principalmente de índole administrativa.
- 4).- La existencia de un patrimonio, sobre una base fiscal y de apoyo económico, federal y estatal, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.
- 5).- El incremento en la prestación de los servicios públicos conocidos como municipales, debido al proceso de urbanización de las comunidades.

6).- La ejecución directa de las obras públicas municipales con la cooperación económica y física de los beneficiarios en forma directa.

7).- La capacidad para legislar sobre normas de índole municipal.

8).- Un poder fiscal delegado por el Poder Legislativo local.

d).- El Municipio y las Formas de Administración Pública.

La necesidad de una adecuada administración municipal, se explica con facilidad por las disímiles condiciones y la pluralidad de aspectos a atender, ya que como es sabido, " no basta con querer, es necesario poder ", ello implica evidentemente una correcta planeación, organización, integración, dirección y control.

Si tratamos de localizar los inicios de la Administración, en el pasado histórico del hombre, habría que remontarse a su origen mismo, ya que para satisfacer sus necesidades, incluso las más elementales, le fue necesario regular sus actividades, administrarlas de tal manera que pudiera obtener el máximo beneficio de su tiempo, sus bienes y su esfuerzo.

En la actualidad podemos encontrar aún vestigios de estos elementos esenciales de las sociedades primitivas en algunos pueblos. Sin embargo, este concepto de administración es diferente ya del moderno, dentro del cual existe una exigencia práctica y racional para lograr un objetivo, el de lograr el máximo aprovechamiento de los recursos materiales y humanos ante el cual todas las normas

de organización son susceptibles de modificación. (61).

Podemos decir que la administración es importante por las siguientes consideraciones:

- La administración se da dondequiera que existe un organismo social, aunque lógicamente sea más necesaria, cuanto mayor y más complejo sea éste.
- El éxito de un organismo social depende, directa e inmediatamente, de su buena administración, y sólo a través de ésta, de los elementos materiales técnicos etc., con que este organismo cuenta.
- Para todo organismo social la administración técnica o científica, es indiscutible y obviamente esencial ya que, por su magnitud y complejidad, simplemente no podrían actuar si no fuera a base de una administración sumamente técnica.
- La administración también abre la posibilidad de competencia, ya que si no se da un mejoramiento administrativo, o sea, una adecuada coordinación de todos los elementos que intervienen en el proceso, se estará en la posibilidad de llegar a un aprovechamiento óptimo, y con ello, a la superación de otros organismos, que en igualdad de circunstancias, no cuenten con técnicas administrativas.
- La elevación de la productividad, preocupación quizá - la de mayor importancia actualmente en el campo económico social, depende por lo dicho, de la adecuada administración de las empresas, ya que si es productiva y eficiente, la sociedad misma tendrá que serlo.

(61).-Administración en General, Programa de Capacitación - Secretaría de Hda. y Crédito Público, Subsría. de Ingresos, México.

Dentro de la Administración Pública, pueden concebirse tres importantes ramificaciones que se determinan por la estructura de poder vigente en nuestro país, es así como tenemos: Administración Pública, federal, estatal y municipal. Naturalmente, la primera engloba a las restantes, pero por sí misma, no salva la necesidad de conocimiento particular respecto de estas últimas.

De la primera - la federal - mucho se ha escrito con motivo de la " Reforma administrativa ", se han puesto en práctica principios científicos de administración, los cuales han resultado ser demasiados demagógicos y aún más la proliferación de manuales, instructivos, diagramas, etc., que se han dado a nivel federal a partir de la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mismos que han resultado carentes de seriedad y consistencia. Esto se refleja en una forma directa en los municipios, ya que si bien se les ha hecho partícipes en de tal proceso de reforma, en gran parte se carece del suficiente nivel técnico para comprender y aplicar las complejas mecánicas que vienen desde el centro, mecánicas que parten de una realidad construida ficticiamente, de esquemas uniformes que pretender ser válidos.

La administración municipal puede definirse de modo general, como una organización pública investida de autoridad para decidir y administrar un conjunto limitado de asuntos públicos dentro de un gobierno estatal. Normalmente el gobierno local goza de jurisdicción general y no se limita a desempeñar una función o servicios específicos.

Nos hemos dado cuenta en muy poco tiempo se han desconcentrado a las regiones varios órganos centrales. Esto pone de manifiesto, que en México la Administración Pública se caracteriza por su constante desdoblamiento, que se

manifiesta por la amplitud de su competencia y por el número creciente de las dependencias y entidades que la componen.

Realmente, más que las transformaciones tecnológicas, que los cambios esenciales en la economía u otras tareas que corresponden esencial y constitucionalmente a la Administración Federal, la misión de la Administración Municipal se debe concretar a la formación de un ambiente material y espiritual de modificación incensante con el cual el ciudadano se identifique.

d).- Ubicación del Municipio dentro del Sistema Federal.

El Estado Mexicano, desde el punto de vista constitucional, es una Federación constituida por las entidades federativas y el Distrito Federal y a la vez que existe la Federación como Estado soberano, las entidades federativas son autónomas para organizar su régimen interno, y dentro de ellas, existe la estructura político-administrativa fundamental que es el Municipio. Así se configuran las tres esferas de competencia: la federal, la estatal y la municipal.

Tradicionalmente el Derecho Administrativo sólo ha estudiado la esfera de competencia federal y los teóricos han olvidado la local y la municipal, o a esta última la estudian como un elemento adherido a la organización federal.

El Municipio tiende a buscar sobresalir por encima de todas los problemas que se suscitan en el Sistema Federal, debido a su gran importancia que constituye en el seno mismo de los Estados. Es importante señalar que se requiere un gran esfuerzo desde el punto de vista económico, político y social para llevar a cabo todos y cada uno de los fines que

persigue el Municipio, ya que tomando en consideración que éste ha tratado de sobresalir desde su aparición hasta nuestros días, la Federación has asumido un papel paternalista lo cual constituye que el Municipio quede totalmente auspiciado por los Estados Federativos y la misma Federación.

Por último, es importante señalar que el Municipio dentro del Sistema Federal Mexicano coadyuva al progreso reafirmando así, el Plan Global de Desarrollo.

CAPITULO QUINTO

V.- AUTONOMIA DEL MUNICIPIO

El Régimen de autonomía municipal existe cuando el Estado reconoce desde un principio el carácter de comunidad natural del Municipio con sus fines y medios propios, y por lo tanto con su esfera particular de acción. Esto desde luego, implica el reconocimiento por parte del Estado de la substantividad real, geográfica y sociológica de la entidad municipal.

Es importante para el estudio el contar con la definición de autonomía y para ello el Diccionario de la Real Academia Española no señala que la autonomía significa: Estado y condición del pueblo que goza de entera independencia política; potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones y otras entidades de él para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios.

La Enciclopedia Jurídica Española define a la autonomía como " derecho de propio y directo gobierno que tiene toda comunidad humana en virtud de su personalidad y peculiares necesidades y en proporción de los medios reales y personales que posee para cumplir sus fines ".

Dentro de este régimen de autonomía municipal, el municipio es considerado en sus relaciones con el Estado como una individualidad natural colectiva que tiene en sí misma el principio de una vida propia y que tiene derecho a administrar ella misma sus negocios, teniendo solamente con los círculos superiores y con el poder central relaciones orgánicas que deben encontrar una justa expresión en la

organización comunal, dice Enrique Aherens, citado por Sergio Francisco de la Garza.

La autonomía podemos verla desde dos puntos de vista: el sociológico y el jurídico. Desde el punto de vista sociológico supone la existencia de un núcleo social coherente, con vida propia, con una vigorosa personalidad que sobresalga en el medio social con caracteres propios; supone la existencia de una verdadera comunidad natural, independiente de los miembros que la forman; y en su aspecto jurídico supone condiciones suficientes de capacidad en esa comunidad natural, capacidad consistente en que el ente autónomo pueda darse a sí misma las normas que rijan su actividad, así como determinar y garantizar la fuerza obligatoria de las mismas en su aplicación práctica, en una palabra, que esté para gobernarse a sí mismo.

Su característica esencial del organismo autónomo es el de poseer facultades legislativas desde el punto de vista material, que no formal, siempre dentro del campo de su propia competencia. Esta facultad tiene diversos matices, como los de darse su propia Constitución, es decir, determinar su propia forma de organización y gobierno, así también de limitar su competencia, hasta la facultad de elaborar un reglamento autónomo que, sujeto a una ley superior, que es la que crea el órgano y su funcionamiento, regule las actividades del organismo autónomo en aquellas materias señaladas por la misma ley superior como de la competencia de dicho organismo.

El derecho de los organismos autónomos a la autonomía política se sigue también el derecho a gozar de la autonomía administrativa, necesaria para la utilización libre de sus medios propios en la consecución de sus fines. Luego, las comunidades subordinadas al Estado, una vez reconocidas como

autónomas tendrá gobierno y administración propios, dentro de la esfera de sus medios reales y personales. Así pues, en este sentido, descentralización y autonomía administrativa son exactamente lo mismo, sin más diferencia que la puramente formal de si se gobierno propio (autonomía) de las comunidades subordinadas es concesión del Estado que descentraliza lo que antes estaba centralizado, o reconocimiento de un Estado anterior que supone dicho gobierno.

Así pues, podemos decir que la autonomía significa la existencia de un círculo o esfera de acción independiente para organismos locales, dentro del cual se aplican leyes locales, se ejerce un gobierno local, y se administra por este gobierno con la aquiescencia del gobierno central en cuanto no invada atribuciones de este poder o de los otros organismos locales.

En el régimen autonómico, los Municipios que gozan de él, pueden nombrar libremente a sus autoridades encargadas de la gestión de sus intereses propios estas autoridades no podrán ser removidas por el poder central, sino que en todo lo referente a nombramientos, facultades y remociones estarán sujetas a las normas establecidas por los mismos municipios y serán directamente responsables del desempeño de sus funciones ante éstos.

La autonomía supone necesariamente autoridades libres con iniciativa y responsabilidad. Podemos señalar como características del régimen autonómico los siguientes hechos:

10.- Reconocimiento por el Estado de los Municipios integrantes del mismo, como sociedades naturales con intereses propios y peculiares;

- 2o.- Poder en dichos Municipios para elegir popularmente a sus autoridades;
- 3o.- Libre gestión de sus intereses propios y peculiares;
- 4o.- Facultad legislativa material de sus actos específicos. Esta facultad admite numerosos grados y matices.
- 5o.- Limitación necesaria ejercitada por la acción del poder central, indispensable para conservar los vínculos de la colectividad nacional.
- a).- Relación entre el Municipio, las Entidades Federativas y la Federación.

Dentro del contexto general tenemos que hacer una vinculación entre Federación, Estados Federativos y Municipios para darnos cuenta de que en la realidad estas tres instituciones, tienen estrechos lazos, los cuales vienen a dar como resultado una estructura que refleja el desarrollo que nuestro Estado de derecho ha tratado de impulsar para mantener la estabilidad jurídico-política que cada vez va tomando mayor fuerza a través de políticas que el Ejecutivo Federal ha propuesto al Congreso Constituyente, por lo que podemos destacar dos aspectos importantes que caracterizan las relaciones del sistema federal y el municipio. Por una parte la eficacia del Federalismo a través del municipio; por otra parte, la influencia que el municipio tiene en la explicación de la naturaleza jurídica del Estado Federal.

Resulta claro que en primer aspecto, el respeto a la autonomía política-jurídica, a la vida constitucional, en fin, al municipio libre, propicia una mayor participación comunitaria y la consecuente vigorización de la institución municipal, sin la cual los estados miembros no podrán lograr la energía necesaria para hacer vigente el sistema federal que nuestra Constitución establece como decisión fundamental.

Respecto al segundo aspecto, el que se refiere a la posición del municipio en la explicación de la naturaleza jurídica del Estado federal, tradicionalmente ésta tiene su sustento en el principio de la descentralización.

Dentro del ámbito estrictamente normativo, percibimos al sistema federal como aquella estructura jurídica integrada con dos órdenes jurídicos parciales: por un lado el de la Federación, y por el otro, el correspondiente a los Estados miembros.

Según Enrique Sánchez Bringas (62), dice que " La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es exclusiva de la Federación, como tampoco es únicamente de los estados; es la Constitución del todo, del Estado Federal mexicano. Es el conjunto de normas jurídicas que crea los órganos de la Federación y los de los estados; es el dispositivo que establece las reglas de distribución competencial entre esos dos órdenes parciales."

El Maestro Miguel Acosta Romero señala al respecto que hay que hacer una distinción entre la teoría y lo que ocurre en la realidad; por una parte, el municipio es

(62).--Sánchez Bringas Enrique, Cuadernos del Instituto de -
Investigaciones Jurídica, 1986 Principios Políticos -
del Municipio, Pág. 613.

autónomo y libre, como lo menciona la Constitución; estas características son en relación a la Federación, como a la entidad federativa. Esto se deduce de las múltiples interpretaciones al Artículo 115 Constitucional; sin embargo, la realidad es diferente; la mayoría de las veces por si acaso hubiere una excepción en el mundo, la Federación adopta una actitud paternalista con relación al municipio después de haberlo abandonado, y tuvo que adquirir o allegarse recursos económicos por medio de préstamos hipotecarios con instituciones particulares, viéndose definitivamente insolventes, incapaces de pagar lo que adquirió para solventar las necesidades más urgentes, por medio de subsidios le quita la carga de encima, siendo mucho más fácil la solución que no pocos tratadistas dan de dejar verdaderamente libre el municipio para que tenga ingresos de donde le sea posible obtenerlos, con relación al Estado, se autojustifica su actitud cuando determina qué bienes serán los que, en su hacienda, el municipio administre, diciendo que podría ser arriesgado, menospreciando las capacidades de quienes administran al municipio (Ayuntamiento y Presidente Municipal); que ello tengan libre disposición de los ingresos que por diversos conceptos debieran llegar directamente al municipio (impuestos, sanciones administrativas, etc.).

b).- Facultades y Atribuciones Impositivas del Municipio.

Es difícil precisar cuáles son las facultades, atribuciones y cometidos de los municipios, porque no hay unidad en las legislaciones locales, en cuanto a éstos, en términos generales son:

1.- Facultad de iniciativa de leyes ante la legislatura local, en nuestra opinión, que se refieran exclusivamente a

materia municipal, y 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;

2.- Manejar libremente su hacienda y su patrimonio.

En opinión del maestro Gabino Fraga, la expresión que se adecúa más a la actividad del Estado, es precisamente la de "atribuciones", pues como él mismo explica: "Su connotación gramatical es la adecuada para designar cualquier tarea atribuida al Estado para designar la realización de sus fines ". (63).

Si las atribuciones son medios para alcanzar fines, es natural que en relación con el Estado, su número y extensión varíen al variar tales fines. Como el Estado conserva las atribuciones que a través de sus diversas etapas ha venido adquiriendo, bien pueden resumirse las atribuciones de que goza el Estado contemporáneo en tres grandes categorías: I.- Las atribuciones de policía o de coacción que se manifiestan por todas las medidas coactivas que imponen a los particulares el cumplimiento de obligaciones y limitaciones de su acción en tanto que es necesario para la coordinación de las actividades privadas y la satisfacción de las exigencias de orden público. II.- Las atribuciones de fomento que han sido definidas como constituyendo "aquella actividad administrativa que se dirige a satisfacer indirectamente ciertas necesidades de carácter público protegiendo o promoviendo, sin emplear la coacción, las actividades de los particulares o de otros entes públicos que directamente las satisfacen ".III.- Las -

(63).-Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1986.

atribuciones de servicio público y de seguridad social por virtud del cual el Estado satisface necesidades generales por medio de prestaciones de carácter económico, cultural y asistencial.

1.- Actos Administrativos Municipales.

El acto administrativo es la manifestación unilateral y externa de la voluntad de un órgano de gobierno competente, el cual en ejercicio de su potestad crea, reconoce, modifica, trasmite, declara y extingue derechos y obligaciones de carácter concreto y personal, con el objeto de satisfacer intereses generales.- (64).

El Municipio, a través de sus órganos, produce actos administrativos, como son las autorizaciones, licencias, permisos, concesiones y, en general, todos los relativos a la prestación del servicio público.

Los órganos de administración pública que realizan estos actos forman parte del Poder Ejecutivo y en el caso del Municipio este poder se integra por todos los órganos de la administración pública cuyo titular lo es el Presidente Municipal.

Existe la creencia de que el Ayuntamiento es un órgano ejecutivo, pero esto no es exacto; en forma generalizadas las leyes orgánicas municipales establecen que los regidores y síndicos no tienen facultades ejecutivas, ni pueden actuar de manera unilateral, sino sólo en forma colegiada, ya sea en cabildo o en comisiones; en éstas sólo podrá estudiar, analizar y proponer soluciones al

(64).- Acostas Romero, Miguel. Teoría General del Derechos - Administrativo, Pág. 354.

Ayuntamiento, sobre problemas que afecten a la colectividad; hay antecedentes en las legislaciones municipales de de Tabasco y Tamaulipas de que los presidentes municipales pueden ejercer el derecho de veto.

El problema municipal promulga los bandos y reglamentos municipales y ordena su publicación, en ejercicio de la función ejecutiva del Municipio.

El problema principal de la administración pública municipal es la falta de capacidad, preparación y profesionalismo de los servidores públicos municipales: cuando el Municipio prepara y capacita a sus servidores, éstos se van a la administración estatal o federal o bien, a la iniciativa privada, donde son mejor pagados, y el Municipio por sus limitaciones económicas no pueden retenerlos, por ello el Municipio debe tener capacidad económica, para así poder pagar adecuadamente a sus servidores.

2.- Actividad Legislativa.

Acto legislativo es una declaración unilateral de la voluntad de un órgano de gobierno competente, el cual en ejercicio de sus funciones crea, reconoce, modifica, trasmite, declara o extingue derechos y obligaciones en forma general, abstracta y permanente, con el objeto de regular relaciones sociales.

El Municipio, a través de su Ayuntamiento, realiza actos legislativos como son la elaboración de bandos y reglamentos municipales; por ejemplo, reglamentos para su organización particular interna; reglamentos para la participación vecinal; reglamentos para regular las

relaciones que se generan con motivo de la prestación de servicios públicos; pudiendo señalarse como ejemplos, los reglamentos de las Comisiones de Planeación y Desarrollo, los reglamentos de los Consejos de Colaboración Vecinal, los de bomberos, policía, mercados, cementerios, alumbrado público, etc.

Es equivocada la creencia de que el Municipio es un órgano administrativo y no un nivel de gobierno, que sus facultades para crear normas son reglamentarias, propias del Ejecutivo y lo legislativas.

El Municipio es un nivel de gobierno, que tiene una esfera de competencia con funciones legislativas, que las realiza a través de un órgano colegiado, deliberativo, el cual satisface los requisitos de órgano legislativo, ya que el carácter de las normas que expide es el de una verdadera ley, tanto desde el punto de vista material como formal.

Lo único que se requiere es superar los prejuicios para reconocer que el Municipio tiene facultades legislativas y que esa función la realiza el cuerpo colegiado y deliberativo llamado Ayuntamiento.

La representación proporcional constituye un sistema de asignación de plazas legislativas, no constituye un sistema de integración de cuerpos ejecutivos colegiados.

No es posible concebir la creación de un nivel de gobierno con una sola función, pues de nada serviría que los vecinos de un Municipio designen a sus mandatarios, si éstos no van a interpretar ni a obedecer al pueblo que representan, y solamente se van a convertir en agentes subordinados o delegados del poder central.

Nuestro sistema democrático tiene canales para que el pueblo manifieste su voluntad, estos canales son sus legítimos representantes, quienes deben interpretar su voluntad y plasmarla en normas jurídicas, para así estar en posibilidades de cumplirla.

Para resolver los negocios comunes participa todo el pueblo, a través de sus legítimos representantes, quienes después de estudiar los problemas, establecerán las soluciones en normas de carácter general, abstracto e impersonal.

Los problemas locales deben ser resueltos por la fracción del pueblo que resulte afectada, a través de sus representantes estatales, es decir, por su legislatura local.

En lo que se refiere a los problemas que aquejan a la porción fundamental del Estado, al núcleo primario de la sociedad, que es el Municipio, éstos deben ser resueltos por el propio Municipio, a través de sus legítimos representantes, quienes, en forma deliberativa y colegiada, deben estudiar los problemas, encontrar soluciones y elevarlas a la categoría de norma jurídica.

La función legislativa tiene como contenido a la ley se nos presenta como una regla imperativa y absoluta de carácter innovador, orientada al bien común o a un fin público. Al hablar de función legislativa no podemos relegar las actividades del Poder Ejecutivo, las cuales tienen por objeto la aplicación de una norma a una relación jurídica, creando un derecho, una obligación o una situación subjetiva. No brota de un vacío normativo, sino que, al contrario, presupone la norma que trata de aplicar. No está referida al ordenamiento, sino a su actuación en las relaciones particulares; aparece por consiguiente más remota

de un fin público y más próxima a un fin particular. De ahí que puede apreciarse en este punto un desdoblamiento de la función ejecutiva en otras dos funciones: la de gobierno y la administrativa, ésta más próxima a fin particular y aquella más tendente al bien público.

3.- Actividad Jurisdiccional.

El acto jurisdiccional es la declaración unilateral que realiza un órgano competente del Estado, en ejercicio de su potestad y a petición de parte, mediante la cual, con el objeto de conservar el orden jurídico, decide una controversia y produce consecuencias jurídicas concretas y personales.

Los órganos municipales realizan actos jurisdiccionales y resuelven las controversias que se suscitan al cuestionarse los actos de la administración municipal, así como las controversias que surgen entre su población con motivo de las relaciones vecinales.

La función jurisdiccional que realiza el Municipio está encaminada a restablecer el orden jurídico, el cual puede ser quebrantado en dos formas:

a).- Por acciones u omisiones realizadas por particulares que alteran la paz municipal, infringiendo los reglamentos gubernativos o de policía.

b).- Por actos u omisiones de la administración pública municipal que vulneren la esfera de derechos de un particular y que éste impugne el acto u omisión.

En el primer caso, es frecuente que por la coincidencia en el espacio donde conviven los vecinos se produzcan roces, diferencias, pequeños problemas que requieren la atención de un amigable componedor, de un conciliador, que resuelva el problema a tiempo, que pueda avenir antes que se suscite la violencia,

Otros problemas que se ven en este caso son las conductas antisociales de aquellos vecinos que contravienen el orden público, infringiendo los reglamentos gubernativos o de policía, y por lo tanto, se hacen acreedores a una sanción, la cual de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 21 constitucional, podrá ser: " multa o arresto hasta por 36 horas ".

Para enfrentar estos dos tipos de problemas, se requiere de un órgano idóneo que pueda, por una parte, resolver los conflictos vecinales con el carácter de conciliador, de amigable componedor; y, por la otra, de autoridad que imponga las sanciones a que se hagan acreedores los infractores.

En un Estado de Derecho, como lo es el nuestro, todos los actos de gobierno deben sustentarse en un ordenamiento jurídico sancionado por la población a través de sus representantes legítimos; de ahí que sea necesario que el Municipio establezca el marco jurídico donde se contemplen las atribuciones del órgano y los requisitos que deberá satisfacer la persona que lo encarne.

Existen jueces menores municipales en la mayoría de los Estados y conocer asuntos de menor cuantía en materia civil y en materia penal, de delitos cuya pena sea alternativa.

Los jueces menores municipales son nombrados en algunos Estados por el Tribunal Superior de Justicia; en otros, por elección directa; solamente en un Estado, el juez menor es nombrado por el Ayuntamiento; cabría detenernos un poco a analizar esta cuestión, pues en la realidad existen infinidad de municipios donde los jueces menores carecen de una capacitación jurídica idónea para el desempeño de esta función, desafortunadamente no existe una vigilancia por parte del Estado que subsane este tipo de deficiencias, en virtud de que las elecciones se realizan dentro de una esfera netamente localista y únicamente se da importancia a la designación de los Presidentes Municipales.

Para el ejercicio de la jurisdicción municipal se requiere crear un marco jurídico que establezca la procedencia, competencia y el procedimiento, es recomendable crear órganos municipales especializados para determinar la nulidad de los actos administrativos, pero para el caso de que sea muy difícil que cada Municipio establezca su propio tribunal contencioso administrativo, se debe generalizar la política que existe en algunos Estados, de contar con órganos que conozcan de actos tanto de la administración pública como de la administración municipal.

Dentro de un aspecto general, nos damos cuenta que en este rubro jurisdiccional existe una gran carencia en cuanto a la impartición de justicia, ya que encontramos aún preguntas sin aparente solución sobre la existencia del poder o función judicial en el Municipio tales como:

¿Cuál sería entonces la función judicial a nivel Municipal?
¿ Los juzgados municipales dependientes del Poder Judicial, serán los que la desarrollen ?, ¿ Qué órgano tiene en la actualidad la competencia en esta área ?, ¿ O será que no se realiza ?

A estas interrogantes, hemos pretendido satisfacer con el presente trabajo, considerando que aún existen infinidad de opiniones que puedan ampliar la respuesta y con ello, lograr una mayor prestancia jurídica en futuros temas que hablen de la Institución Municipal.

No queremos de ningún modo ser tan radicales y cerrarnos a nuestras posturas, por el contrario creemos que nuestra pequeña aportación al tema, debe de servir de impulso para que en un futuro haya otros compañeros que lleguen cada vez mas a considerar en todos sus aspectos al Municipio en México.

CONCLUSIONES

- 1.- El Municipio en México tiene su origen en la agrupación de tribus que fueron desarrollando un sistema de ida similar a la que hoy en día desarrolla esta Institución.
- 2.- En el México antiguo, podemos hablar de la existencia de un Municipio primitivo o mas bien, de un pre-municipio que se fue desarrollando y perfeccionando hasta alcanzar una forma estructural acorde a su época.
- 3.- A nuestra consideración, la tesis jurídica es la que dá un verdadero valor jurídico al surjimiento del Municipio en México.
- 4.- El Municipio es un producto normativo, ya que jurídicamente se origina en la Constitución del Estado Mexicano.
- 5.- En el México Independiente el Municipio reglamenta su funcionamiento dentro de un sistema federal de derecho
- 6.- En los debates de 1917, queda establecido que el Municipio sería autónomo e independiente, dejando asentadas las bases que normarían en un futuro esa actividad.
- 7.- El establecimiento de una autonomía juridico-política quedó en una verdadera limitante para el desarrollo integral del Municipio, sin dejar pasar por alto nada que pueda detener la evaluación de tan noble Institución.

- 8.- Las reformas y adiciones al Artículo 115 Constitucional han surgido de una necesidad propia del Municipio, - - dándole una forma estructural que se ha venido consolidando cada vez más, pero que aún en la actualidad - adolece en la práctica, de un funcionamiento real y - racional de sus funciones.
- 9.- Uno de los principales problemas que aquejan al Municipio, es el establecimiento de un forma de administración que satisfaga sus requerimientos básicos y para ello es necesario realizar convenios con el Estado, y así coadyuvar a un desarrollo más integral del Municipio.
- 10.- Dentro del régimen Municipal existe la representación por elección popular que demuestra la madurez del Sistema Federal Mexicano y observamos que el Municipio - hoy en día cuenta con esa libertad que tanto se ha discutido y que deja la puerta abierta para que se siga - adecuando conforme al requerimiento del progreso inherente de la vida misma.
- 11.- La Administración Pública Municipal no cuenta con programas estatales adecuado para solventar la problemática dentro de los Municipios.
- 12.- El Municipio queda identificado como una célula vital que conforma al Sistema Federal Mexicano, el cual no - puede estar sujeto al olvido, en virtud de que su participación es cada vez de mayor trascendencia en la vida económica, política y social de México.

- 13.- Al hablar de autonomía municipal, debemos establecer dos parámetros principales, la libertad de acción y la independencia en sus distintas formas de ejecución ya que es necesario que el Municipio tenga la facultad de proponer, desarrollar y ejecutar todas y cada una de las acciones que de él surjan.
- 14.- El Municipio tiende a realizar actividades administrativas, político-jurídicas, en un marco de autonomía y libertad, mas sin embargo, existen todavía lagunas para interpretar y saber entender en que radica la verdadera esencia de la autonomía jurídico-política del Municipio en México.
- 15.- Dentro del sistema positivo mexicano, el Municipio guarda una estrecha relación con el Estado y la Federación, relación que de no manejarse cuidadosamente, haría perder al Municipio su calidad de entidad autónoma libre e independiente.
- 16.- Consideramos que el Municipio debe ser fortalecido de conformidad y de común acuerdo, con los distintos sectores con los que cuenta el Sistema Político Mexicano.
- 17.- Las acciones que tome el gobierno federal y las entidades federativas, deberán estar encaminadas a soluciones concretas y de rápida ejecución para no caer en el dogmatismo, en el cual se ha vivido por muchos años en el pueblo mexicano.
- 18.- El Municipio debe de contar con amplias y variadas facultades en el seno del congreso estatal, para que con apego a las leyes locales, se lleve a cabo un proceso transparente y limpio en los debates que ahí se consagren.

- 19.- Cada Municipio será responsable de los actos administrativos y jurisdiccionales sin que lleguen a dañar la integridad física de los integrantes de esa circunscripción, por lo que el Estado deberá de mantener una estrecha vigilancia en todas y cada una de las actividades -- que desarrolle el Municipio, hablamos de un respeto mutuo entre Estado, autoridades Municipales y la propia sociedad.
- 20.- Consideramos que el presente trabajo resulta de una importancia trascendental, en virtud de que la Institución Municipal, aún no ha logrado conformar dentro de un esquema práctico, su real esencia, por lo que pretendemos aportar un poco de luz a esa realidad humana llamada -- Municipio.

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

TEMAS CONSTITUCIONALES

Mario Moya Palencia
Universidad Autónoma de México
1983.

EL MUNICIPIO LIBRE

Mario Colín
Colección Divulgación Histórica
México, 1978.

ELEMENTOS JURIDICO-HISTORICO DEL MUNICIPIO EN MEXICO

Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massieu
Dirección General de Publicaciones UNAM
México, 1979.

MUNICIPIO SU EVALUACION INSTITUCIONAL

Moisés Ochoa Campos
Colección Cultural Municipal
México, 1981.

LA REFORMA MUNICIPAL

Moisés Ochoa Campos
Colección Porrúa, S.A.
México, 1985.

REFORMA MUNICIPAL

Juan Cortés Urgarte
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1985.

DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO

Daniel Moreno D.
9a. Edición, Editorial Pbx-México, 1985.

EL MUNICIPIO
Reynaldo Robles Martínez
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1987.

**PARTICIPACION DE LOS MUNICIPIOS EN LOS
COPLADES**

Eduardo Rivas Sosa

**GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL Y
MUNICIPAL.**

Publicaciones 12 y 13
México, octubre 1983 y marzo 1984.

**CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS.**

DERECHO MUNICIPAL
Teresita Rendón Huerta Barrera
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1985.

DERECHO ADMINISTRATIVO
Miguel Acosta Romero
Editorial Porrúa, S.A.
México, D.F.

CUADERNO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS
Universidad Nacional Autónoma de México
Número 2, Mayo-Agosto de 1986.

DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO
Burgoa Orihuela Ignacio
Porrúa México, 1973.

EL FUERO DEL MUNICIPIO
De Acosta y Esquivel O. Julio
México, 1948.

CURSO DEL DERECHO MUNICIPAL
De Oliveira Ives Orlando Tito
Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1960.

EL MUNICIPIO
De la Garza Sergio Francisco
Historia, Naturaleza y Gobierno
Jus México, 1947.

DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE
México, 1917.

HISTORIA VERDADERA DE LA CONQUISTA DE LA NUEVA ESPAÑA
Herrero Hermanos, México 1937.

DERECHO ADMINISTRATIVO
Gabino Fraga
Porrúa, México, 1968.

EL MUNICIPIO MEXICANO Y OTROS ENSAYOS
Efraín González Luna
Jus, México 1974.

APUNTES DE DERECHO CONSTITUCIONAL
Fernando Lizardi
UNAM, Facultad de Derecho
México 1955.

GOBIERNO Y ADMINISTRACION MUNICIPAL
Agustín F. Mac Donald
Fondo de Cultura Económica
México-Buenos Aires, 1959.

EL MUNICIPIO EN MEXICO, SU EVOLUCION SOCIAL
Posada, México 1931, Vol. 2