

983
22



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

**" EL CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO
MUNICIPAL COMO UN ORGANO TECNICO
ADMINISTRATIVO "**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

MARIA SOLEDAD XOLALPA RAMIREZ



CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F.

1982

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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

Pág.

Introducción.

CAPITULO PRIMERO

SINTESIS HISTORICA DEL MUNICIPIO

1.1. Grecia	1
1.2. Roma	5
I. Monarquía	6
II. República	9
III. Imperio	13
1.3. España	21
I. Invasión Romana	21
II. Invasión Visigoda	23
III. Invasión Árábica	25
1.4. México	35
I. Pueblo Azteca	35
II. Municipio en la Conquista	42
III. Municipio en la Colonia	44

CAPITULO SEGUNDO

EL MUNICIPIO DOCTRINAS Y CONCEPTOS

<i>2.1. Escuela Sociológica</i>	54
<i>2.2. Escuela Legalista</i>	59
<i>2.3. Otras Interpretaciones</i>	60
<i>2.4. Conceptos</i>	63

CAPITULO TERCERO

EL MUNICIPIO EN LA LEGISLACION NACIONAL

<i>3.1. Constitución de Cádiz de 1812</i>	69
<i>3.2. Constitución de Apatzingón de 1814</i>	76
<i>3.3. Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822</i>	78
<i>3.4. Constitución Federal de 1824</i>	81
<i>3.5. Leyes Constitucionales de 1836</i>	84
<i>3.6. Bases Orgánicas de 1843</i>	88

	Pág.
3.7. Acta de Reformas de 1847	90
3.8. Constitución Federal de 1857	90
3.9. Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865	95
3.10. Constitución de 1917	99
3.11. Reformas al Texto Original del Artículo 115 Constitucional de 1917 a 1987	106

CAPITULO CUARTO

ADMINISTRACION PUBLICA MARCO TEORICO DE REFERENCIA

4.1. Administración Pública	126
4.2. Clasificación de la Administración Pública	132
I. Administración Pública Centralizada	132
II. Desconcentración Administrativa	134
III. Descentralización Administrativa	137
IV. Administración Pública Paraestatal	139
4.3. Ubicación del Municipio dentro del Sistema Federal	144

CAPITULO QUINTO

ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL

5.1. Formas de Gobierno Municipal	147
I. Sistema de Gobierno por Comisión	148
II. Sistema de Gerente o City Manager	149
III. Sistema de Gobierno por Organos Duales	150
IV. Sistema Unipersonal	150
5.2. El Ayuntamiento	152
I. Facultades y Obligaciones del Ayuntamiento	152
II. Funcionamiento de los Ayuntamientos	166
5.3. Autoridades del Ayuntamiento	169
I. Presidente Municipal	169
II. Síndico o Síndicos	171
III. Regidores	172
5.4. Facultades de los Miembros del Ayuntamiento	177
I. Del Presidente Municipal	177
II. Del Síndico o Síndicos	182
III. De los Regidores	184
IV. Del Secretario	187

	Pág.
V. Del Tesorero	190
5.5. Legislación Municipal	194

CAPITULO SEXTO

EL CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL

6.1. Reforma al Artículo 115 Constitucional	204
6.2. Antecedentes Internacionales y Nacionales del Centro Nacional de Desarrollo Municipal	207
6.3. Decreto de Creación del Centro Nacional de Estudios Municipales, de fecha 3 de Mayo de 1984	216
6.4. Decreto por el que cambió de Denominación a "Centro Nacional de Desarrollo Municipal", de fecha 2 de Noviembre de 1989.	230
6.5. Naturaleza Jurídica del Centro Nacional de Desarrollo Municipal	246
6.6. Características del Centro Nacional de Desarrollo Municipal.	248
6.7. Facultades del Centro Nacional de Desarrollo Municipal	252
6.8. Estructura Administrativa del Centro Nacional de Desarrollo Municipal	256
6.9. Facultades de los Organos que integran el Centro Nacional de Desarrollo Municipal	260

	Pág.
Conclusiones	277

Bibliografía.

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

El Municipio, como célula política de nuestro país, ha tenido un papel trascendental a los largo de la Historia Universal, es por ello que el desarrollo de esta investigación nos muestra un panorama genérico de la evolución e importancia que ha tenido, desde sus orígenes hasta su concepción actual, de ahí que el Primer Capítulo verse sobre los antecedentes históricos del Municipio, enfocado principalmente a Grecia, Roma, España y México.

Asimismo, en el Segundo Capítulo se analizan las doctrinas y conceptos del Municipio que numerosos tratadistas nos han aportado. Así, en el Capítulo Tercero se aborda la reglamentación jurídica que enmarca al Municipio Mexicano desde la Constitución Gaditana de 1812 hasta la Constitución de 1917 con sus correspondientes reformas en materia municipal hasta 1987.

Por otro lado, nos abocamos también en el Capítulo Cuarto, a la Administración Pública, dando un marco de referencia de los diferentes tipos de Administración Pública para que, posteriormente, en el Capítulo Quinto, expliquemos a la Administración Pública Municipal, en cuanto a la integración del Ayuntamiento y a las facultades y obligaciones de los

órganos que lo integran, y también, los ordenamientos jurídicos que en materia municipal existen.

Por último, dado el grado de desarrollo, y como consecuencia de la Reforma Municipal, surge la necesidad de crear un órgano administrativo investido de determinadas facultades para poder coadyuvar a la mejor prestación de los servicios públicos, ser intermediario entre las autoridades y la comunidad municipal para dar solución a las necesidades que la aquejan proponiendo nuevas alternativas para la elaboración de planes y programas que tengan por objeto que el Municipio cumpla con los postulados que la misma Constitución Federal le confiere, toda vez que ésta estatuye que es la célula política fundamental de nuestro Estado.

C A P I T U L O P R I M E R O

"SINTESIS HISTORICA DEL MUNICIPIO"

CAPITULO PRIMERO. "SINTESIS HISTORICA DEL MUNICIPIO".

Es importante tener una visión de la institución municipal a lo largo de la historia, desde sus orígenes hasta lo que es hoy día. Para lograr tal objetivo resulta oportuno referirnos a los lugares donde dicho ente jurídico-político se manifiesta a la luz con los perfiles más delineados y, sobre todo, porque constituye el antecedente más directo de lo que es el Municipio Mexicano.

1.1. GRECIA.

Dada la situación geográfica y las condiciones ambientales del pueblo helénico, diversas corrientes migratorias se asentaron en dicho territorio (asiáticos, indoeuropeos, etc.) y se justifica debido a que contaba con un clima privilegiado, sostiene Cadenas: "Un hermoso cielo azul cubre Grecia, y un refulgente sol la ilumina con luz clara y brillante. El ambiente es puro y suave y el aire tibio y transparente. Clima que convida a gozar, pues todo sonríe en aquél país donde el calor no fatiga ni enerva el frío, donde las costumbres sencillas y el cielo hermoso, hicieron de los griegos una raza esbelta y sana, alegre y regocijada". (1)

(1) Citado por Moisés Ochoa Campos en "El Municipio". Primera Edición. Colección de Cultura Municipal. México, 1981. p. 36

No obstante, y pese a que Grecia albergó esas emigraciones, también fue centro de atención de otros pueblos para invadir su territorio, principalmente de aquellos que procedían del centro de Europa, originando así, que en él se constituyeran diversas "Ciudades-estado" (Poleis), que formaban sociedades totalmente separadas, ya que entre ellas no sólo había una distancia territorial, sino que tenían diferente culto religioso. Por ello, cada ciudad por exigencias de carácter religioso debía ser absolutamente independiente, pues era necesario que cada cual poseyera su Código Propio, cada una tenía su religión y de ésta emanaba la Ley" (2).

Por tal motivo, Grecia jamás logró formar una sola ciudad, ni pudo establecer y ni siquiera concebir otra organización que la ciudad.

La Polis griega contaba con la siguiente organización política:

AUTORIDADES

CARACTERISTICAS

1.- REY

- Máxima autoridad política.
- Presidía las asambleas de ágora.
- Tenía funciones jurisdiccionales en última instancia.

2.- ARCONTE DEL REY

- Representante del rey y de la ciudad.
- Juzgaba a los extranjeros.

(2) Cfr. Teresita Bendón Huerta Barrera. "Derecho Municipal". Editorial Porrúa, S.A. México, 1985.

AUTORIDADES**CARACTERISTICAS****3.- POLEMARCA**

- Encargado de vigilar el orden público.
- Jefe del ejército.
- Mantenía la pureza de la religión y de su culto.

4.- TESMOTETES

- Especie de juez.
- Contaba con cierto grado militar.
- Generalmente era de elección popular.

5.- PRITANOS

- Seis miembros.
- Presidían los grandes jurados.
- Cincuenta individuos.
- Elegidos perpetuamente.
- Encargados de velar por la conservación del orden público.

6.- ESTRATEGAS

- Diez miembros.
- Encargados de velar por asuntos relacionados con la guerra y la política.

7.- ASTINOMIOS

- Diez miembros.
- Policías encargados de vigilar por la seguridad de la Polis.

8.- AGORANOMIOS

- Diez miembros.
- Vigilaban el comercio y las transacciones comerciales, mercados, etc.

9.- SITOFILAQUIOS

- Quince personas que controlaban la venta del trigo.

10.- METRONOMIOS

- Quince miembros encargados de las pesas y medidas.

11.- CUSTODIOS

- Diez miembros que custodiaban el tesoro.

12.- RECEPTORES

- Diez miembros y recaudaban cuentas.

13.- ENCARGADOS

- Ejecutaban las sentencias.

Sin embargo, pese a que el Estado Griego estaba integrado por diversas "Ciudades-estado", y éstas eran "... comunidades urbanas... con un alto grado de vitalidad política y económica..." (3) y, asimismo, contaban con su propia organización no constituían en sí "municipalidades" - en sentido moderno -, debido a que no había una delimitación entre gobierno nacional y gobierno municipal, ya que ambos estaban estrechamente vinculados.

(3) *Mumro, William B. "Municipal Government and Administration". Vol. I. The MacMillan Company. New York, 1936. p. 8*

1.2. ROMA

Llamada la "Ciudad Eterna". Roma presidió los destinos del mundo mediterráneo durante un milenio, forjó la civilización europea, reemplazó después su poderío político por el espiritual y en tiempos modernos, se convirtió en capital de Italia, en una de las mayores ciudades de Europa y en un foco religioso, cultural y artístico de primer orden.

El Estado Romano tuvo un gran desarrollo en el Derecho, "Ningún pueblo en la historia de la humanidad ha tenido mayor trascendencia e influencia en el desarrollo de la ciencia del Derecho como Roma; de esta cultura provienen casi todas las instituciones jurídicas vigentes en el mundo occidental. Tan sólidos y determinados son sus fundamentos, que hoy día prevalecen íntegras esas instituciones como fueron concebidas, o con circunstanciales y leves modificaciones. Por ello al Derecho Romano se le califica, encomiásticamente, como 'la propia razón escrita' " (4). Por lo tanto, podemos afirmar al igual que otros autores, que es en Roma donde verdaderamente nos encontramos con la figura del Municipio como una institución jurídico-política, como lo expondremos más adelante. Sostiene De la Garza: "Roma tuvo un verdadero régimen municipal y lo implantó en las ciudades conquistadas y de él procede y en él encuentra sus más hondas raíces nuestro moderno régimen municipal" (5).

(4) Roldán Buerta Barrera, Teresita. Op. Cit. p. 51

(5) De la Garza, Sergio Fco. "El Municipio". Editorial Jus. México, 1947. p.11

Para facilitar la comprensión de la fase evolutiva del Municipio Romano y sus principales características nos vamos a enfocar a sus tres fases:

- a) Monarquía (753 a.C. - 510 a.C.)*
- b) República (510 a.C. - 31 a.C.)*
- c) Imperio (31 a.C. - 476 a.C.)*

I. MONARQUÍA.

Al igual que el pueblo helénico la familia romana en este período se acrecentaba por los lazos de parentesco y los clientes, formando la "gens" a cargo de un patriarca. Varias familias se reunieron en Italia por motivos de guerras, entre otros, y formaron la "curia", cuya máxima autoridad era el curión; así, la agrupación de varias curias formó la "tribu" y éstas, a su vez, constituyeron las primeras ciudades romanas.

Ahora bien, así como para los griegos su organización se fundamentaba en la "Polis", para el Estado Romano era la "Civitas" (Ciudad). Estas estaban divididas en tribus o barrios rústicos -ramneses, ticios y luceres-. Cada una de las tres tribus se dividía en diez curias y cada curia en diez decurias. Como característica de las primeras eran que contaban

con su lugar de reunión propio, así como con un voto en la asamblea pública, la cual se integraba por curias y por familias, y representaban al Estado entero. Así, la confederación de tribus era la que integró a Roma.

Cabe exponer, grosso modo, cómo era la organización de la sociedad monárquica durante este período:

1.- LA GENS

- Grupo suprafamiliar infraestatal, con un nomen gentilicium y un antepasado común. Practicaban su propia religión y organización y podían, incluso, declarar la guerra.

2.- LA FAMILIA

- Estaba integrada por el jefe (pater familias), mujer, hijos, descendientes unidos por parentesco civil. El pater familias era el único propietario, el sacerdote doméstico y juez dentro de su domus. Tenía el derecho de vida o muerte sobre sus hijos y nietos.

3.- LOS CLIENTES

- Extranjeros acogidos por el patrón o ciudadanos de menor rango; se subordinaban al jefe de la domus prestándole determinados servicios a cambio de que se les otorgaran protección, defensa en los litigios y actuación en los negocios. Constituyeron un estamento artificial dependiente del patriarca.

4.- LOS PATRICIOS

- Descendientes de los padres, es decir, los primeros miembros del Senado, o sea, los jefes de las distintas gens.

El Rey, el Senado y los Comicios estaban integrados por la clase de los patricios y formaban el populus romano, independientemente de la posición que ocuparan dentro de sus familias o gens.

5.- LA PLEBE

- Política y jurídicamente no formaron parte de la civitas romana. Fue la clase dominada, carente de protección. Tenían su propias autoridades y su propia religión.

Posteriormente hubo diversos sucesos que envolvieron a la Ciudad Romana y originaron que acogiera a muchos extranjeros, aumentando la clase de la plebe y cuando éstos adquirieron conciencia de clase, se inició una lucha entre patricios y plebeyos.

Es así como podemos entender que durante esta faceta la Civitas Romana fue teniendo una mayor reestructuración, tanto en organización política como en lo social, y la tradición se lo debe al rey Servio Tulio. Este, con la intención de disminuir el poder del patriarcado, reformó la división de la ciudad, originando que se transformaran los nexos familiares por nexos de vecindad. Esta nueva distribución se ajustaba a la fortuna y extensión del territorio. Otras aportaciones de Servio Tulio fueron que concedió la ciudadanía a todo el pueblo romano; creció la asamblea centuriata; había cinco clases de 193 centurias; nombró a los jueces (centunviri); de esta forma surgieron, de una manera muy tenue, los funcionarios municipales.

II. REPUBLICA.

En esta etapa el sistema político romano se transformó atendiendo a las necesidades políticas que imperaban en ese tiempo. En principio, la organización política cambió a la manera que exponemos:

AUTORIDADES

CARACTERISTICAS

- | | |
|------------------|--|
| 1.- DOS CONSULES | <ul style="list-style-type: none"> - Sustituyeron al rey. - Tenían el mando militar supremo y el poder disciplinario penal. - Constituían el Poder Legislativo. |
| 2.- CUESTORES | <ul style="list-style-type: none"> - Vigilaban y administraban el tesoro público. |
| 3.- PRETOR | <ul style="list-style-type: none"> - Encargado de administrar la justicia civil. |
| 4.- DICTADORES | <ul style="list-style-type: none"> - Magistrados extraordinarios. - Impedían mediante sus votos octos de los demás magistrados. |
| 5.- SENADO | <ul style="list-style-type: none"> - Considerado como la "autoridad preeminente" en cuanto a la dirección de la política romana. - Se reúnan por iniciativa del magistrado "Senatum Habere" (que tenía facultades para ello). - Ratificaba las leyes. - Se encargaba de la administración de las provincias en donde los magistrados tenían su jurisdicción. |
| 6.- COMICIOS | <ul style="list-style-type: none"> - Participaron en las cuestiones administrativas, legislativas o en la imposición de multas. - Encargados de las elecciones de funcionarios religiosos. |

Al inicio de este período y a la muerte de Servio Tulio, le sucede en el trono Tarquino, quien mandó coleccionar las ordenanzas municipales* existentes. Posteriormente, los patricios aprovechan que Tarquino estaba ausente y organizaron su destitución, concentrando así el poder en manos de la aristocracia. En los primeros tiempos de la República sólo los miembros de las familias más poderosas estaban facultados para intervenir en el gobierno de la ciudad. Formaban el Senado, que era - como lo expusimos - la asamblea compuesta por los jefes de las principales familias, que ocupaban su puesto vitaliciamente. Las tensiones entre patricios y plebeyos culminaron cuando, por dos veces, los plebeyos abandonaron la urbe y se concentraron en el Monte Aventino, amenazando con la constitución en él de una ciudad rival. El Senado ante esta situación se plegó a sus condiciones, autorizando las asambleas de los plebeyos, que nombraban a los tribunos de la plebe "tribuni plebis" como sección de parte de los plebeyos, inviolables y facultados con poderes para proteger al pueblo de las acciones arbitrarias de los magistrados. Por el año 450 a.C. el Derecho Consuetudinario Romano fue codificado por los magistrados supremos extraordinarios "Decenviros", promulgándose la Ley de las Doce Tabas**. La presión de los plebeyos fue obteniendo nuevas concesiones hasta que, al lograr su acceso (año 300 a.C.) a la dignidad sacerdotal, quedó complementada la igualdad jurídica entre todos los ciudadanos de la República.

La Roma monárquica había formado parte de una confederación de ciudades latinas. La caída de los reyes etruscos originó un movimiento

* Dichas ordenanzas eran transmitidas oralmente, por lo que su Codificación fue importante.

** Hebrón del extenso cuerpo jurídico que Roma legó al mundo y que constituyó la raíz de los sistemas jurídicos romanos.

de las poblaciones vecinas hacia una mayor autonomía, lo que obligó a Roma a intensificar sus esfuerzos bélicos hasta reconstruir la Liga Latina, esta vez bajo su predominio.

De esta manera se inició el expansionismo de Roma sobre otras ciudades y, convertida ya en una potencia, se volcó hacia las ricas ciudades griegas de la península. Roma sometía a las ciudades dominadas a diversos regímenes jurídicos, respetando propiamente las instituciones básicas y propias del gobierno de cada una; llevó a cabo una hábil política, concediendo, en algunos casos, la ciudadanía romana, aunque sin derechos políticos en la urbe, a sus habitantes. El resultado fue el logro de un amplio territorio en el que el orden jurídico estaba uniformizado y garantizado, permitiendo la expansión de los intercambios comerciales y el mantenimiento de un ejército sin rival.

Así fue evolucionando la sociedad romana. Dueña ya de un inmenso poderío, los habitantes de la ciudad, que en los primeros tiempos de la república habían constituido un pueblo sobrio, guerrero y trabajador, comenzaron a disfrutar sin reparos de las riquezas acumuladas. Desapareció el servicio militar como derecho y deber ciudadano, las legiones comenzaron a nutrirse de mercenarios procedentes de toda Italia y, más tarde, de todos los rincones del Imperio, lo que trajo como consecuencia una intensa mezcla de etnias y costumbres.

El sistema económico, muy monetarizado, permitió una notable acumulación de capital. Los grandes comerciantes y banqueros romanos pertenecían generalmente a la clase de los caballeros, intermedia entre las grandes familias que se repartían los puestos del Senado y las clases bajas. El proletariado se constituyó en una gran clase ociosa. Así, el viejo sistema político republicano, edificado por y para una ciudadanía identificada con su ciudad, era cada vez menos de funcionar en una sociedad enriquecida que había perdido sus ideales. Por lo que se inició un largo período de inestabilidad interna que sólo cesó cuando la vieja República Romana se transformó en Imperio.

III. IMPERIO.

Por el año 45 a.C. surge el Estado Centralizado en manos de Julio César, cuya muerte dió inicio al Imperio. César, mediante la "Ley Julia Municipalis", reglamentó las libertades municipales, restándoles autonomía y, también, les disminuyó las cargas económicas.

La Ciudad Romana se había transformado en Roma Imperio. Tenía que administrar su propia población, atender las necesidades de las ciudades y regiones conquistadas y, con ello, se hacía una marcada diferenciación de la administración estatal de la municipal o local.

Dentro de este marco de ideas, de la Roma Imperial surgieron varios tipos de ciudades. Existían ciudades con acuerdos de garantía mutua con Roma, otras que sólo tenían una garantía unilateral que podía ser modificada por el Senado, otras que eran propiamente colonias, así como también municipios de provincias que gozaban de la ciudadanía romana.

Con esta diversidad de ciudades Roma no pretendía formar una sola nación, sino tenía el objeto de mantenerlas bajo su imperio, es decir, bajo un dominio público. A las ciudades que conservaron su organización municipal se les llamó "municipios". Sin embargo, a pesar de ello, no todos los municipios tenían igual jerarquía, esto quiere decir que se establecieron categorías en razón a los derechos que gozaban.

Expuesto lo anterior podemos agrupar a algunos de los más importantes municipios de la siguiente manera:

A) EN FUNCION AL VINCULO DE UNION ENTRE EL ESTADO ROMANO Y LAS CIUDADES.

- 1) *Municipios Socii o Municipios Socios.*
- 2) *Municipios Foederata o Municipios Federados.*
- 3) *Municipios Coerita o Municipios Sometidos.*

1) *Municipios Socii o Municipios Socios.*

Estos se constituyen en virtud de la cercanía a Roma. Se integraron al Estado Romano como "socios". Generalmente hablaban el mismo idioma: latín; compartían la religión y las costumbres semejantes. Por la vecindad tan cercana a los romanos eran tratados como iguales, esto es, gozaban de los mismos derechos, tanto civiles como políticos. En conclusión, tenían plena autonomía ya que eran considerados como una prolongación de Roma.

2) *Municipios Foederata o Municipios Federados.*

Esta clase de municipios se conformaron en virtud de "pactos" de orden militar y político. Geográficamente no son vecinos de Roma y

comparten costumbres, religión, etc. diferentes. Tienen prerrogativas de autonomía y libertades municipales.

2) Municipios Coerita o Municipios Sometidos.

Estos se formaban por medio de la conquista. Así, el Estado Romano, al someter a su imperio estos municipios, le imponía dos condiciones:

a) Obediencia política y b) El pago de tributos.

B) EN FUNCION DE SUS DERECHOS POLITICOS.

1) Municipios con Optimo Jure.

2) Municipios con goce de derechos civiles.

3) Municipios que no gozaban de ninguna ventaja.

1) Municipios con Optimo Jure.

Esta clase municipios gozaban del *ius suffragii* y del *ius honorum* y se administraban de manera diferente.

2) Municipios con Gocce de Derechos Civiles.

Esto es, municipios que no gozaban ni del derecho al voto ni del *ius honorum*, sólo de los civiles.

3) Municipios que No Gozaban de Ninguna Ventaja.

Esto se debía a que eran administrados por un Prefecto que era enviado de Roma, y cuyo nombramiento se hacía por medio de los Comitia Tributa. Esta clase de municipios tenían que pagar un impuesto especial, probablemente para rescatar su libertad que les había sido arrebatada por Roma. (6)

C) EN FUNCION DEL DERECHO AL VOTO.

- 1) Municipios con el Jus Suffragi.
- 2) Municipios sin el Jus Suffragi.

D) EN FUNCION DE LOS HONORES.

- 1) Municipios con el Iure Honorum.
- 2) Municipios sin el Iure Honorum.

No obstante que se integraron diversas categorías de los municipios, éstos estaban constituidos por los mismos elementos, estructura y características: a) Territorio, b) Asamblea General y c) La Curia o Cuerpo Deliberante con sus magistrados.

(6) Cfr. Ellul, Jacques. "Historia de las Instituciones Jurídicas de la Antigüedad". Editorial Aguilar. México, 1970.

Los magistrados del municipio estaban constituidos de la siguiente manera:

MAGISTRADOS	CARACTERISTICAS
1.- DIUNVIROS	<ul style="list-style-type: none"> - Organó ejecutivo colegiado. - Contaban con facultades judiciales y legislativas.
2.- EDILES	<ul style="list-style-type: none"> - Tenían funciones de policía. - Cuidaban la seguridad, higiene y costumbres.
3.- CURADOR	<ul style="list-style-type: none"> - Cuidaba los intereses fiscales.
4.- DEFENSOR CIVITATIS	<ul style="list-style-type: none"> - Ejercía funciones de supervisión de las rentas. - Era el defensor de los contribuyentes.

Las principales características del Municipio Romano eran: (7)

- 1) Esencialmente urbano.
- 2) Poseía doble personalidad: a) Pública y b) Como persona jurídica.
- 3) De carácter democrático.
- 4) Autónomo.

No obstante que el municipio estaba en su pleno apogeo, el Imperio Romano inició su decadencia y, por ende, de las instituciones gubernamentales, entre ellas el Municipio.

(7) Pinilla Herrera, Héctor. Citado por Moisés Ochoa Campos en "El Municipio". Op. Cit. p. 64

El emperador Trajano fue el primero en elaborar un acuerdo de asistencia social entre los municipios, por medio del cual se estableció un trabajo ordenado de la hacienda municipal. Este consistía en que el municipio podía prestar dinero a personas que lo solicitaran, siempre y cuando ellas pudieran dar una propiedad en hipoteca, reglamentando que el pequeño interés fuera pagado al municipio donde dicha persona tuviera su residencia y ese dinero que ingresaba al municipio era destinado a dar alimentos a los hijos naturales cuyos madres no tuvieran recursos. Sin embargo, aunque era buen propósito el del emperador, nombró a los "Curatores Republicae" para que vigilaran el cabal cumplimiento de tal programa, pero éstos poco a poco fueron ahogando más la autonomía municipal.

Augusto encarriló las instituciones del Estado Romano en sentido opuesto al republicano. La burocracia se multiplicó de tal manera que los senadores no eran suficientes para garantizar el desempeño de todos los cargos de responsabilidad. Ello facilitó la entrada de los caballeros en la alta administración del Imperio. Los nuevos administradores le debían todo al emperador y contribuían a favorecer su poder. Poco a poco el Senado, hasta entonces sólo exclusivo de las antiguas grandes familias romanas, fue admitiendo itálicos, y más tarde a miembros procedentes de todas las provincias. La ciudadanía romana se fue extendiendo lentamente, hasta que en 212-217 el emperador Caracalla la reconoció a todos los súbditos del Imperio al promulgarse la Constitución Antonina, logrando así la igualdad política y reconociendo aún más la igualdad civil.

Las ciudades iniciaron su decadencia. Los habitantes que residían en las mismas se vieron obligados a abandonar sus propiedades por el pago de impuestos territoriales cada vez más alto. La desurbanización; muy fuerte en la parte occidental del imperio, deja a éste sin la base social. Se volvió a la autarquía de cada territorio y el comercio decayó.

Se acentuó el aspecto militar de los emperadores hasta eclipsar a todos los demás. Se produjeron varios periodos de anarquía militar en el transcurso de los cuales, varios emperadores se repartieron el poder y si a ello aunamos las invasiones de los pueblos bárbaros, da como resultado que el imperio decayera. Empero, ante todos estos sucesos, Diocleciano pensó que la única manera de salvar el imperio y la de fortalecer más las medidas centralizadoras era dividir al imperio en cuatro prefecturas. Estas, a su vez, se dividieron en diócesis y éstas en varias provincias. Al frente de cada prefectura se encontraba un prefecto; en las diócesis un subprefecto y en las provincias un presidente.

De esta manera, la vida de los municipios empeoró, tenían que pagar contribuciones excesivamente altas, cosa que cada vez era más difícil debido a la pobreza que cada día se encrudecía por el abandono de las tierras, ya sea por imposibilidad del pago de impuestos territoriales o por la constante invasión de los bárbaros. Como las curias municipales respondían a las cargas de los municipios, la clase burguesa se negaba a contribuir, ya

que esto implicaba su empobrecimiento.

Ante esta situación los municipios se acostumbraron a la protección central mermando la potente vida local que otrora existió.

Así, de esta manera expusimos cómo se fue institucionalizando el municipio desde sus primeros inicios, su desarrollo hasta parte de su decadencia. Sin embargo, podemos decir que es verdaderamente en Roma donde nace el Municipio.

1.3. ESPAÑA.

La organización española estaba fundamentada en ciudades, pueblos y aldeas, éstas eran independientes unas de otras. En la Edad Antigua, al igual que en otros países - Vgr. Grecia y Roma - no quedó exenta de invasiones o colonizaciones, fue habitada por diversos pueblos y, a pesar de ello, no lograron transformar la organización tribal de esta época, en donde los jefes de las tribus decidían sobre asuntos cotidianos y los de más relevancia a la asamblea de la tribu. La autonomía histórica de las ciudades, así como el régimen municipal propiciaron que se fortaleciera la independencia de esas ciudades. Posteriormente se produjeron las colonizaciones griega y fenicia. Los primeros se instalaron en el norte del Mediterráneo occidental y crearon un importante centro cultural en Emporió, en tanto que los fenicios recorrían las costas del Mediodía, fundaron Gadir (Cádiz) y Malaca (Málaga) y desplegaban una intensa actividad comercial que enlazaban la cultura oriental con la occidental. Empero, otros pueblos también plasmaron diversos caracteres en la historia española: los romanos, los visigodos y los árabes.

1. INVASION ROMANA.

Los romanos procedieron a la expansión de su territorio - como ya quedó señalado - por la Península, venciendo la resistencia indígena. Esta invasión trajo como consecuencia que España se dividiera en tres provincias: Terraconense, Lusitania y Bética. La Pax Romana significó la romanización en

todos los ámbitos, tanto sociales como culturales y económicos, y marcó una etapa de prosperidad y expansión en la que se originó una potente clase urbana. Pese a los esfuerzos por los españoles de mantener su organización municipal, es la destrucción de Numancia la que propició que los romanos implantaran la suya, pero no de una manera total como ellos querían. Esto se debió a que la estructura política española estaba muy fuerte y los romanos, ante ello, tuvieron que concederles los máximos privilegios. Es por ello que "constituido después el municipio romano, deferencia otorgada al renombre de sus moradores, dado que no lo acostumbra el Imperio con las provincias o pueblos que sujetaban a su dominio, conociéronse en España las curias, pequeños senados compuestos de un determinado número de decurios o curiales y los decumbiros, especie de magistrados o cónsules puestos a su frente. No en todas las ciudades de la Península era igual esta organización, variaban según fueran libres, federadas, municipios, colonias o estipendarias, lo cual establecía notables diferencias en el orden de los derechos políticos". (8)

La organización romana en España estaba constituida por veintinueve municipios, cuatro ciudades federales y una mayoría de estipendarias, gobernadas por jefes militares, sin leyes ni magistrados.

En síntesis, la estructura política española en esta primera etapa fue similar a la de Roma, toda vez que, como recordamos, Roma al expandir su territorio fue imponiendo determinadas características a las ciudades conquistadas.

(8) Cánovas del Castillo, citado por Moisés Ochoa Campos en "La Reforma Municipal". Editorial Porrúa, S.A. México, 1981. p. 71

II. INVASION VISIGODA.

Posteriormente, a todos los invasores - vándalos, alanos, etc. - se impusieron los visigodos, instalados en la Meseta y con capital en Toledo. Estos fueron los primeros en plasmar la primera formación política peninsular.

Los visigodos fueron mal aceptados por la población hispanorromana - en contraposición con los romanos que a éstos les ofrecieron sus riquezas -. Sin embargo, esto no obstruyó para que ellos lograran ocupar ese territorio e implantar sus ideas.

Cabe señalar algunas características de este período: a) Coexistencia de dos Estados en un mismo territorio: los visigodos y los hispanorromanos - hasta que Eurico rompe el pacto con Roma y proclama la soberanía visigoda sobre el territorio nacional ocupado -; b) Aceptación en un primer momento del sistema de Derechos Personales - un Derecho para los visigodos (Código de Eurico) y otro para los hispanorromanos (Código de Alarico II) - que después se substituyó por el sistema de Derecho Territorial (un sólo derecho para todos los súbditos, visigodos e hispanorromanos), entre las más importantes. (9)

Los visigodos implantaron, a su vez, su organización en cuanto a institución municipal se refiere, aunque no de la magnitud de los romanos, pero aportaron dos importantes figuras:

(9) Cárnavas del Castillo. Citado por Moisés Ochos Campos en "La Reforma Municipal". Editorial Porrúa, S.A. México, 1981. p. 71

a) El *Placitum*.

b) El *Conventus Publicus Vicinorum*.

a) El *Placitum* era "la reunión o consejo judicial de hombres libres, encargados de hacer justicia y se reunían en la plaza pública".*

b) El *Conventus Publicus Vicinorum* era "la reunión de vecinos - y al igual que en la figura anterior -, eran hombres libres de la ciudad o del distrito rural, que se daba en un lugar común para decidir sobre cuestiones cotidianas de carácter administrativo". Es decir, era "la asamblea de todos los hombres libres de cada población o distrito rural, para atender administrativa, no judicialmente, las cuestiones de deslinde y amojonamiento y en las de huída de siervos, así como para presenciar la ejecución de penas, ignorándose la época y forma de reunión". (10)

Los visigodos celebraron constantemente concilios a partir de que adoptaron el catolicismo. El Concilio Toledo se convirtió en una institución, siendo el sexto de ellos el que suprimió la libertad municipal. Las ciudades tenían sus propios gobernadores y las aldeas sus villicos, que representaban al rey. Empero, la situación económica de los municipios empeoraba, originando que el Concilio Toledo restableciera los privilegios de las ciudades; sin embargo, la debilitación del poderío visigodo fue inevitable: entre sus principales causas se encuentran las constantes guerras civiles entre las grandes familias que finalmente motivaron la intervención de los musulmanes.

* Este constituye el antecedente del Jurado Popular.
(10) Enciclopedia Espasa-Calpe. p. 339

III. INVASION ARABIGA.

Como hemos podido observar, España fue territorio de ocupación de algunos pueblos que de una u otra manera transformaron el sistema municipal; sin embargo, otro gran pueblo que marcó un significado importante en el Municipio fueron realmente los árabes. Estos conquistaron suelo español - así siete siglos - y como lógica consecuencia, reestructuraron la organización política imperante en este tiempo. Es por ello que dividiremos este período de ocupación en tres apartados para poder apreciar los cambios que sucedieron en esta etapa:

- a) Emiratos (siglos VIII a X).
- b) Califatos (siglos X a XII).
- c) Reinos de Taifas (siglos XII a XV).

a) Emiratos.

En el principio de la conquista los árabes se repartieron en pequeños emiratos, aprovechando las circunscripciones municipales existentes. El régimen de los emiratos era el mismo que en las ciudades de la costa árabe. Había en las ciudades una situación económica frágil de los linajes urbanos frente a los funcionarios del príncipe. La organización gentilicia en clanes se conservó y a los jefes de clan se les denominó "emires".

b) Califatos.

Posteriormente Abderrahmán III creó el Califato Occidental con sede en Córdoba. Se unificó la administración de las ciudades y de los pueblos, siendo éstos gobernados por agentes de los califas: "Alcaldes". Y pese a que esta unificación que logró una mejora en lo social, en lo político y en lo económico, en los siglos VIII y IX los núcleos cristianos que se transformaban en el régimen de la Reconquista con el apoyo de los mozárabes sojuzgados a los musulmanes en las ciudades, comienzan a hostilizar al califato a lo largo de las montañas cantábricas y pirenaicas. No obstante de los esfuerzos del Almanzor, el Califato de Córdoba se hunde y es reemplazado por veintitrés Reinos de Taifas.

c) Reinos de Taifas.

Estos eran diversas circunscripciones o "pequeños reinos" cuya autoridad suprema se le denominaba "Taifa", el cual ya no dependía en gran parte del Califa.

Las principales características del municipio español durante la ocupación árabe era la siguiente:

AUTORIDAD	CARACTERISTICAS
1.- ALMOTACEN	<ul style="list-style-type: none"> - Es la típica figura árabe. - Era el árbitro. - Encargado de las pesas y medidas. - Era el fiel ejecutor.
2.- ALARIFE	<ul style="list-style-type: none"> - Era el jefe de obras. - Era el encargado de planos y de las construcciones.
3.- ALAMIN	<ul style="list-style-type: none"> - Tenía algún control sobre pesas y medidas. - Únicamente era el supervisor. - Era una figura subsidiaria.
4.- ALMOTALAFE	<ul style="list-style-type: none"> - Era el controlador de la calidad de la seda.
5.- ALFAQUI	<ul style="list-style-type: none"> - Era el abogado. - Decía el Derecho.

IV. LA RECONQUISTA.

Al radicalizarse las posiciones comienza la auténtica Reconquista. A los incesantes avances cristianos respondían los musulmanes con defensas de las sectas bereberes: los almorávides y, posteriormente, los almohades. Este acontecimiento logró despertar y afianzar en los españoles la conciencia municipal y las comunas jugaron un papel decisivo en la destrucción del poderío árabe. Los monarcas cristianos establecían ciudades que contuvieran ataques y

para fomentar el poblamiento en esos territorios. Los monarcas les otorgaban privilegios y franquicias a los ciudadanos de esos lugares enclavados dentro de su jurisdicción. Así, concurrieron a estos centros hombres libres, libertos, mercaderes y aún criminales que se acogían al asilo que se les ofrecía. La comunidad de vida engendró, entre otros elementos, relaciones e intereses comunes protegidos y regulados por normas nacidas de la misma vida local o de la concesión de los monarcas o señores (así eclesiásticos como seculares, los abades de los monasterios y priones de los órdenes militares, en virtud del reconocimiento tácito de aquellas facultades por el soberano). Esos privilegios y franquicias estaban contenidas en unos ordenamientos llamados "Fueros Municipales", los cuales eran la ley que regulaba la vida de cada localidad.

De la Garza clasifica a los Fueros de la siguiente Forma (11):

a) **Fueros Frontera.**— Los cuales contenían privilegios y franquicias que gozaban las ciudades fronterizas.

b) **Fueros Breves.**— Estos enumeraban los privilegios y ordenaban la administración municipal fijando sus relaciones con el Estado.

c) **Fueros Extensos.**— Regulaban la organización y el funcionamiento de las instituciones municipales (constituían además, verdaderas codificaciones civiles, penales y procesales).

(11) Op. Cit. p. 18

d) Cartas Pueblas.— Contenan privilegios que se les otorgaban a las ciudades de nueva fundación.

e) Fueros Tipo.— Los cuales, por sus buenos resultados, eran adoptados por otras ciudades, íntegramente o con ligeras modificaciones.

El contenido de dichas Fueros versaban sobre las siguientes materias:

- 1) Principio de igualdad ante la ley.
- 2) Inviolabilidad del domicilio.
- 3) Justicia (sometiendo a los jueces naturales).
- 4) Participación popular en los cargos públicos.
- 5) Responsabilidad de funcionarios públicos para responder de sus actos.

De los Fueros más importantes que constituyeron la legislación municipal española podemos señalar al **Fuero de Jaca (1064)**, el cual concedía a los habitantes los derechos y los privilegios de los infanzones, que formaban una nobleza militar; el **Fuero de Soria*** reguló minuciosamente las instituciones más variadas de la vida local. Este último Fuero tuvo dos etapas: **a) El Fuero Primitivo** — que desapareció — pero del que son conocidas algunas disposiciones, y **b) El Fuero Extenso de Soria** (concedido entre 1190 y 1214 y confirmado en 1252), por medio del cual los reyes les otorgaban

* Este documento muestra oficialmente la vida jurídica de una sociedad castellana en el siglo XIII.

determinadas gracias y franquicias cuando ocurrían incendios, inundaciones, etc.; el Fuero Real de Castilla (18 de julio de 1256); el Fuero de Cuenca que inicia la nueva era de los Fueros Castellanos.

Mientras tanto, según el transcurso de la historia española, se concreta un gran triángulo de las Españas: Castilla, que ensanchaba su territorio hacia el Sur; la Corona de Aragón, que se unió a Cataluña y Portugal.

En los municipios aragoneses se tenía una autonomía administrativa plena, la cual era respetada por el rey y por los nobles. Fueron admitidos - estos municipios - en las asambleas representativas de las Cortes. Lo cual trajo como consecuencia el impulso de la vida de los municipios hasta que tomaron una fuerza extraordinaria y ésta era tal, que cuando los nobles reclamaron al rey que sancionara los derechos de la nobleza, éste al verse apoyado por los municipios, no tuvo miedo en reconocerlos.

En la organización política castellana fueron notables dos figuras:

1) LAS CORTES y 2) LOS CONCEJOS MUNICIPALES.

1) LAS CORTES.- Estaban integradas por los procuradores y representantes de las ciudades más importantes bajo la presidencia del rey. Entre sus facultades podemos señalar las siguientes: tenían la votación favorable o adversa, de las peticiones de servicios económicos formuladas

por la Corona; intervenían en asuntos legislativos o administrativos, más a título de petición o consultivo que como rasgo de sus atribuciones, etc.

2) LOS CONCEJOS MUNICIPALES (o Asambleas Judiciales).-

Eran organismos rectores de la vida pública de las ciudades, formada por los hombres libres de un territorio, que podían tener por centro una aglomeración urbana y que debió refundir el *Conventus Publicus Vicinorum*. Los Concejos mantuvieron en los primeros tiempos de la Baja Edad Media sus grandes prerrogativas autonómicas, reflejados en sus Fueros o Cuadernos de Leyes, donde se recogía el Derecho Local de cada ciudad, frente al Derecho Territorial de cada Estado. Por medio de los Procuradores, designados para su representación en las Cortes, lograron influir las grandes ciudades castellanas al propio gobierno de la Nación. Dentro de cada localidad surgieron dos instituciones representativas del poder social: el mercado, en el aspecto económico; y, las milicias concejiles, en el aspecto militar.

Las clases rurales inferiores encontraron en los Concejos Municipales apoyo eficaz para sus luchas contra los privilegios y abusos de la nobleza. Por ello, en el orden político, Castilla llegó a ser una verdadera confederación de ciudades.

Había dos tipos de Concejos: 1) **CONCEJO ABIERTO** y 2) **CONCEJO CERRADO** (12).

(12) *Ibidem*. ps. 18-19.

1) **CONCEJO ABIERTO.**- Este se daba cuando se trataba de localidades pequeñas, frecuentemente rurales, y se congregaban los domingos al son de campana para tratar y resolver los asuntos de interés general.

Este poco a poco fue desapareciendo a medida que se iba haciendo impracticable la democracia directa.

2) **CONCEJO CERRADO.**- Llamado también "Concejo Municipal o Cabildo Secular", al que posteriormente se le denominó "Ayuntamiento". Estaba integrado por personas electas por la vecindad, lo que implicó la aplicación de la democracia representativa.

Y para reafirmar lo anterior, Escudi Bartoli comenta que "Había dos clases de Concejos, el primero que se convocaba al son de campana en el que disfrutaban de voz y voto todos los aforados y en él se discutían en Asamblea General los negocios de interés social, se inspeccionaba la administración y elegíanse los magistrados por mayoría de sufragios; el otro Concejo, estaba compuesto de los funcionarios que ejercían cargos públicos por elección de los vecinos" (13).

Ahora bien, los Concejos Municipales eran autónomos en lo político y en lo administrativo; los magistrados municipales tenían autoridad judicial, y el sufragio popular era un hecho. Cada Concejo, a su vez, tenía sus leyes propias y sus magistrados. Esos Concejos o Municipios gozaban de exenciones, creaban gremios, establecían ferias, impulsaban el comercio que

(13) Citado por Nicolás Ochoa Campos en "El Municipio". Op. Cit. p. 91

en los terrenos señoriales se veía estancado por los tributos de los pontazgos, postazgos y barcajes con que era gravado; favorecían la agricultura, auxiliaban a los necesitados, rechazaban las pretensiones de los nobles y aún ponían a raya las demasías de los reyes; disponían de fuerza armada para hacerse respetar y atender a su defensa y, constituyendo cada municipio una patria, contribuyeron eficazmente a la libertad de los pueblos y a la liberación de la patria común. (14) Por otra parte, dichos Concejos contaban con sus bienes propios y dictaban ordenanzas municipales donde regulaban la industria, el comercio, los gremios, etc.

El Concejo Municipal acabó en las ciudades con el Concejo Abierto o Asamblea de Vecinos, pasando así los cargos municipales a manos de la gente rica y se conservó únicamente en los municipios rurales el Consejo Popular.

A partir de la segunda mitad del siglo XV la centralización tomó fuerza en Castilla. Los representantes de las ciudades escasearon. Los reyes católicos trataron de someter a la nobleza apoyándose en los municipios o comunidades. Se crearon así las Milicias Populares con el nombre de "Santa Hermandad", que dependían de los municipios y suprimen, al mismo tiempo, las prerrogativas de la clase noble. Las atribuciones de las Milicias Populares se vertían principalmente en dos aspectos: para procesar y para castigar a delincuentes.

(14) Cfr. Ochoa Campos, *Moisés*. Op. Cit.

Es de esta manera como los pueblos prosperaron y los ayuntamientos lograron un prestigio en toda España. Sin embargo, como los nobles eran dominados por los reyes católicos se produce una alianza entre ambos para aniquilar la autonomía de los municipios, lo que propició una mayor centralización municipal.

La decadencia se iniciaría en la segunda mitad del siglo. Las guerras de religión provocaron en Europa una profunda escisión entre católicos y protestantes. España puso sus esfuerzos y riquezas al servicio de esa lucha e inició una etapa de inmovilismo social, político y económico. Víctima de problemas externos, también sufrió problemas internos en sus ciudades. El rey, a pesar de haber jurado respetar los Fueros Municipales, redujo a los miembros en servidumbre. Por otro lado, en las Cortes de Coruña hubo enfrentamientos de partidos: el imperial y el español, integrado por representantes de las municipalidades. En algunas ciudades habían también enfrentamientos por arbitrariedades del poder imperial. En 1519 Toledo arengó a las demás ciudades castellanas para poner alto a los excesos del rey. Fue el ayuntamiento de Toledano quien dirigió este movimiento. Posteriormente, al ver que se estaba menguando la libertad municipal se constituyó la Junta Santa con sede en Avila, a ésta acudieron representantes de quince ciudades y villas castellanas. Empero, todo esfuerzo no logró restituir el prestigio municipal pues la Revolución comenzó y se debilitó notablemente la libertad municipal, ya por la sustitución de estos órganos, suceso que fue propio de la época de decadencia de la vida municipal española.

1.4. MEXICO.

Al analizar la evolución del municipio mexicano baste remontarnos a sus orígenes. Para ello, estudiaremos de una manera muy general, una de las principales y grandes culturas autóctonas de nuestro país: los Aztecas.

I. PUEBLO AZTECA.

"Los aztecas o mexicas constituyeron una de las civilizaciones más importantes del mundo, no sólo por su grado de desarrollo, sino por la forma en que se dividió éste y por el tiempo relativamente corto en el que pasó de ser un pueblo de pocas probabilidades para convertirse en un imperio digno de asombro, llegando a ser una de las potencias más relevantes de Mesoamérica". (15)

Esta fue la última tribu que llegó a la mesa central, quienes el 18 de julio de 1325 fundaron la Gran Tenochtitlán. El Imperio Azteca era la confederación predominantemente militar de tribus: Matlatzinca, Malinalca, Chalca, Tepaneca, Xochimilca, Cuitlahuaca y Mizquica. Cada cual con su jefe vitalicio llamado "Monarca".

Por lo que respecta a los derechos que gozaban los mexicas, podemos citar que a la mayoría de edad alcanzaban su ciudadanía; derechos

(15) Castillo Ferreras, Víctor Manuel. "Estructura Económica de la Sociedad Mexicana". U.N.A.M. México. p. 19

de vecindad no concedidos a los extranjeros. Es decir, "los hombres difícilmente cambiaban de vecindad, la cual se consideraba sagrada y cuando conquistaban territorios y pueblos, además les exigían tributos, sólo en ocasiones vivían en los territorios ocupados cuando la situación lo requería, pero por poco tiempo, a menos que las circunstancias exigieran la colonización o ubicación de puestos de mando militar en los lugares conquistados". (16)

Ya en el siglo XVI la sociedad se encuentra mejor estructurada y, por lo tanto, ya hay una diferenciación de clases sociales, a saber:

CLASE SOCIAL

CARACTERISTICAS

1.- PRIVILEGIADA

- Integrada por los sacerdotes, los militares y los comerciantes.

2.- PUEBLO

- Formada por los artesanos y los campesinos.

3.- ESCLAVOS

- Podían gozar de libertad siempre y cuando buscaran un sustituto.

En la sociedad azteca existían militares de carrera, salidos de academias especializadas llamadas "Calmecac" en quienes recaían los altos puestos del ejército, junto a ellos la masa guerrera; la primera constituía

(16) Engel, Alejandro. "El Municipio Mexicano". U.N.A.M. México, 1978. p. 72

una casta detentadora del poder. La clase sacerdotal, tenía una participación hasta en los actos más insignificantes, ya fuesen de la vida privada o de la vida pública. La religión constituía un super fenómeno dentro de la sociedad azteca, pues todo lo determinaba y lo subordinaba a sus fines y a sus medios (17). Había otra clase que no gozaba de privilegios, les estaba vedado el uso de ropas y artículos de determinada calidad y no tenían acceso a los puestos administrativos, civiles, militares y judiciales. La esclavitud, era conocida por los aztecas, pero en forma más benigna que en el imperio romano, pudiendo tener familia y patrimonio y obteniendo su libertad a cambio de un sustituto (18).

Por lo que respecta a la organización política del Municipio Indígena, se expone en el cuadro siguiente (19):

AUTORIDAD

CARACTERÍSTICAS Y FACULTADES

A) NOMBRADOS POR EL CONSEJO:

1.- TEACNCAUH

- Funcionario de mayor jerarquía.
- Hombre prominente, honrado y hábil para defender al pueblo.
- Elegido vitaliciamente.
- Administraba el régimen comunal agrario y el producto de sus tierras.

(17) Cfr. Moreno, Manuel M. "La Organización Política y Social de los Aztecas". S.R.F. México, 1964.

(18) Cfr. Muñoz Virgilio y Ruiz Massieu. "Elementos Jurídico-Históricos del Municipio". Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México, 1979.

(19) Cfr. Kangel, Alejandro. Op. Cit.

AUTORIDAD**CARACTERISTICAS Y FACULTADES**

- *Vigilaba el orden y la justicia.*
 - *Especie de Juez de Paz.*
 - *Encargado del culto a los dioses y a los antepasados.*
- 2.- TECUHTLI**
- *Elegido vitaliciamente por reconocimiento a sus antecedentes guerreros y era el jefe militar.*
 - *Adiestraba a los jóvenes en el uso de las armas.*
 - *Comandaba tropas y portaba la sagrada insignia de linaje.*
- 3.- TLACUILO**
- *Historiador de los acontecimientos significativos.*
 - *Encargado de escribir con jeroglíficos la historia del origen divino.*
 - *Escribía la apropiación y reparto de tierras; sus peregrinaciones; la forma, disfraz y atributo de los dioses.*
 - *Tenía fe pública y escribía códices.*
- 4.- TEQUITLATO**
- *Organizaba el trabajo comunal.*
- 5.- CALPIZQUE**
- *Recaudaba los tributos.*
- 6.- TLAYACANQUE**
- *Era el cuadrillero de albañiles.*
- 7.- SACERDOTE**
- *A través de hechizos cuidaba la seguridad psicológica de la población.*
- 8.- JUEZ**
- *Individuo originario del pueblo conquistado.*
 - *Era el responsable de impartir justicia.*

AUTORIDAD**CARACTERISTICAS Y FACULTADES****B) NOMBRADOS POR EL PUEBLO:****9.- TECUTLI**

- Elegido anualmente.
- Era el miembro del tribunal de primera instancia de la ciudad y juez en materia civil.
- Visitaba diariamente al cihuacoatl o tlacatecatl para informar de asuntos y recibir órdenes.

10.- CENTECTLAPIXQUE

- Vigilaba cierto número de familias.
- Rendía un informe de ello al juez.

11.- TEQUITLATOQUE

- Notificaba órdenes dictadas para los particulares y citaba a los reos.

12.- TOPIL

- Desempeñaba funciones de policía.

Ahora señalaremos las atribuciones del Calpulli o Municipio Indígena (20):

1.- Elegir a sus funcionarios para desempeñar facultades administrativas y judiciales.

2) Organizar ejércitos.

3) Establecer y recaudar tributos, con facultad de dispensarlos, como fue el caso de los nobles.

4) Cuidar la educación y construcción de escuelas.

5) Fomentar el respeto religioso del pueblo a través de sacerdotes.

6) Reglamentar y preservar el derecho y las obligaciones de los vecinos del lugar, así como la igualdad entre la población.

7) Regular la propiedad y distribuir las tierras.

8) Organizar la producción agrícola.

9) Vigilar las transacciones en los mercados.

10) Establecer instrumentos de comercio como la moneda, las pesas y medidas.

11) Organizar y definir los trabajos de mejora de la ciudad, que los plebeyos tenían obligación de realizar.

12) Conservar el orden público.

13) Escribir - con jeroglíficos - la historia y los acontecimientos importantes del pueblo.

Todas estas facultades las realizaban por medio de los funcionarios citados anteriormente.

Por lo que respecta a los elementos del Calpulli, eran los siguientes (21):

1) Un territorio propio y determinado.

2) Un pueblo, que se manifestaba a través de un Concejo de Familias - ancianos -.

(21) *Ibidem.*

- 3) Un gobierno representativo de elección directa.
- 4) Una personalidad jurídica reconocida por el Estado, con patrimonio, derechos y obligaciones.
- 5) Una organización económicamente productiva, con gran responsabilidad del bienestar y progreso colectivo.
- 6) Un dialecto común.
- 7) Una religión preponderante.

En suma, "los Calpullis realizaban múltiples funciones de carácter económico, político, social y religioso, que sólo pueden darse en sociedades con un alto grado de desarrollo. Es pues el Calpulli, la célula primaria del imperio azteca". Por lo que es claro que a medida en que se fue desarrollando y obteniendo auge el pueblo azteca, se fue robusteciendo y fortaleciendo el Calpulli o Municipio Indígena.

II. MUNICIPIO EN LA CONQUISTA.

Los primeros contactos de los españoles con la tierra mexicana se efectuaron en 1517, cuando la expedición mandada por Francisco Hernández de Córdoba fue a dar con las costas de Yucatán. Hubo otra exploración al año siguiente - 1518 - dirigida por Juan Grijalva, el cual decidió al gobernador de Cuba, Diego Velázquez, a enviar una fuerte expedición al mando de Hernán Cortés. Este se hizo a la mar, y después de vencer a algunas tribus mayas en Tabasco, el 22 de abril de 1519, llegó a la Villa Rica de la Veracruz, lugar donde, para legalizar su autoridad, instala a nombre de su Rey Carlos V, el Primer Ayuntamiento, asegurando así la fidelidad de sus tropas.*

Hernán Cortés al fundar este Primer Ayuntamiento, procedió a elegir a los funcionarios que lo integrarían:

- 1) Alcaldes Ordinarios.
- 2) Regidores.

* Este acto y otras disposiciones de Cortés disgustaron a algunos de sus soldados adeptos a Diego Valadés, los que descubiertos por no apoyar a Hernán Cortés, fueron algunos ahorcados, otros cercenados y otros tantos azotados.

- 3) *Maestre de Campo.*
- 4) *Alguacil Mayor.*
- 5) *Tesorero.*
- 6) *Alguaciles Reales.*
- 7) *Escribano.*
- 8) *Capitán General y Justicia Mayor.*

Estos cargos estaban vigentes hasta en tanto cuanto su Magestad no dispusiera lo contrario, tal como las costumbres castellanas, quienes sólo reconocían como su autoridad superior a sus soberanos. Es por ello que el Ayuntamiento aceptó la renuncia de Cortés; por otro lado, su Magestad aprobó la conquista, quedando como milicia comunal, sujeta al Justicia Mayor y naciendo en América esta institución jurídica tan importante, la cual legalizó todos los primeros e importantes acontecimientos en estas latitudes. (22)

El 16 agosto sale de Veracruz Hernán Cortés rumbo a la Gran Tenochtitlán y, a pesar de las resistencias de los indígenas, el 13 de agosto de 1521 la ciudad cayó definitivamente en manos de los españoles. Una vez conquistada la capital, el dominio español se impuso rápidamente en todo el país, iniciándose así el llamado período colonial.

Ese mismo 13 de agosto Cortés fue nombrado por el Ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz, Capitán General y Justicia Mayor y el 15 de octubre de 1522 las Cortes de Valladolid le extendieron el título de Capitán General y Gobernador de la Colonia.

(22) Cfr. Díaz del Castillo, Bernal. "Historia de la Conquista de la Nueva España". Colección Siglos Veintiuno. Décima Edición. Ed. Porrúa, S.A. México. 1974.

III. MUNICIPIO EN LA COLONIA.

En la casa de Hernán Cortés, en Coyoacán, se instaló el 7 de marzo de 1524 el primer Cabildo Metropolitano con las ideas de libertad y autonomía municipal traídas de España. Dicho Ayuntamiento estaba integrado por:

- 1) Dos alcaldes.**
- 2) Siete regidores.**
- 3) Un escribano.**
- 4) Un mayordomo.**

Su formación se hizo de acuerdo a las siguientes leyes españolas:

- 1) Fueros del Derecho Castellano.**
- 2) Fueros del Derecho Aragonés.**
- 3) En México, por las Cartas de Relación de Cortés.**
- 4) Ordenanzas de Población de Felipe II.**
- 5) Capitulaciones entre la Corona y las gentes.**

De estas capitulaciones se derivan, a su vez, tres categorías:

- a) Los descubridores.
- b) Los conquistadores.
- c) Los adelantados.

a) **Los descubridores.**- Incursionaban en las tierras no conocidas. Para poder tener esta categoría debían cumplir determinados requisitos: ser noble, prestar juramento ante los reyes españoles, llevar una bitácora pormenorizada con índices cronológicos, remitir las cartas de relación a los reyes, eran sancionados los que, sin autorización, descubrieran otras tierras, gozaban de determinadas prerrogativas, a veces se les otorgó el rango de "primeros pobladores".

b) **Los conquistadores.**- Cuando los descubridores requerían de soldados para someter a los pueblos hostiles, éstos acudían. Eran militares.

c) **Los adelantados.**- Eran los primeros pobladores, eran civiles, una vez conquistadas las tierras pactaban con la Corona poblar esos lugares, cultivarlos, tenían fundos, gozaban de determinadas prerrogativas; exención de tributos, eran frayles, familias, etc. El adelantado era el jefe y a veces se le dió el nombre de "alcalde".

Se dictó la reglamentación para cada oficio. Instalado el Ayuntamiento en la capital de la Nueva España, quedó sujeto a las facultades

que le concedían las ordenanzas, vivió sin que el gobierno le prestara algún auxilio pecuniario, teniendo esta corporación un lugar distinto en la Colonia.

Sin embargo, se presentaron constantes acusaciones de abuso de poder y la lucha por establecer la encomienda como premio a los conquistadores por parte de Cortés y, por otro lado, la negativa y luego la duda del Monarca a permitirlo, propició el nombramiento de un Juez de Residencia - en 1525 - para gobernar la Nueva España e investigar la importancia de la Encomienda, pero el nombrado, poco después de llegar, murió, designándose en su lugar a un Justicia Mayor para que cumpliera la misión descrita, pero debido al poder del conquistador tampoco tuvo éxito, por ello, el Soberano envió para tal efecto, a una Audiencia. (23)

Señalaremos ahora cuáles eran las fuentes del Derecho Municipal Colonial, al respecto, Moisés Ochoa Campos las divide en (24):

- 1) Fuentes Metropolitanas.
- 2) Fuentes Centrales Coloniales.
- 3) Fuentes Coloniales Provinciales.
- 4) Fuentes Capitulares.
- 5) Fuentes Locales Seculares.
- 6) Fuentes Locales Eclesiásticas.

(23) Toro, Alfonso. "Compendio de Historia de México". Editorial Patria, S.A. México, 1973. p. 236

(24) Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. p. 140

FUENTES**CARACTERISTICAS**

1) METROPOLITANAS (Radicaban en la Metrópoli de España).

- a) Rey
- b) Real Concejo de Indias
- c) Contaduría General del Reino
- d) Tribunal de Cuentas
- e) Casa de Contratación de Sevilla

2) CENTRALES COLONIALES (Operaban sólo en la Colonia).

- a) Virrey
- b) Real Audiencia
- c) Tribunal de Inquisición

3) COLONIALES PROVINCIALES (Referidas a una sola provincia)

- a) Gobernadores
- b) Alcaldes Mayores
- c) Corregidores
- d) Intendentes

4) CAPITULARES

La Corona establecía capitulaciones para conquistar o poblar nuevas tierras.

5) LOCALES SECULARES

- a) Cabildos Abiertos (Reuniones públicas de los habitantes del municipio para acordar reglas de bandos municipales).
- b) Concejos Municipales (Emitían ordenanzas, bandos y otras disposiciones).

6) LOCALES ECLESIASTICAS

- a) Regidurías Monásticas (Se les otorgó a los monjes).
- b) Cabildos religiosos.

Por lo que respecta a la organización municipal en la Colonia es la que a continuación se detalla (25):

AUTORIDADES

CARACTERISTICAS

1) ALCALDES.

a) Mayores

- Designados por el rey.
- Eran ubicados en los municipios más importantes.
- Presidían ceremonias.
- Eran representantes del rey y, en ocasiones, de las Cortes.

b) Corregidores

- Eran ubicados donde habían guarniciones militares.
- Tenían facultades políticas y también administrativas.
- Eran generales del ejército.
- Generalmente designados por el rey.

c) Ordinarios

- Tenían funciones administrativas.
- Nombrados o también podían comprar el cargo o eran electos popularmente.
- Formaban parte del ayuntamiento.
- Vigilaban el cumplimiento de las ordenanzas.

AUTORIDADES**CARACTERISTICAS****2) REGIDORES**

- Figura típica en la Corona.
- El cargo lo podían comprar o eran electos popularmente.
- El número de regidores variaba según la importancia del lugar.
- Duraban un año, salvo aquellos que tenían el carácter de vitalicios.
- Era el cuerpo colegiado que emitía bandos y ordenanzas.

3) SINDICOS

- Velaban por los intereses de la municipalidad.
- Generalmente había dos síndicos y, en ocasiones, dos.
- Eran conocidos como los "justicia".

4) FIELES EJECUTORES

- Controlaban las pesas y medidas.
- Vigilaban que las transacciones comerciales se llevaran a cabo correctamente.
- Eran designados por el Ayuntamiento.

El aspecto económico de los municipios pese a que estaba reglamentado, se encaminó a los intereses de la Corona, ya que todo el patrimonio del Estado Colonial se le atribuía al rey. Es por ello que los bienes de la Corona tenían dos aspectos:

a) Bienes comunes.- Se atribuían a la Corona y se destinaban para uso común del pueblo.

b) Bienes propios.- Estos, mediante concesiones reales, se destinaban a la municipalidad para su explotación económica.

La fuente de ingresos de los municipios coloniales provenían principalmente de:

a) Sisas.- Que eran impuestos excepcionales destinados a una obra o servicio específico, el cual desaparecía al concluir ésta.

b) Derramas o repartimientos.- Era una cantidad determinada para causas comunes, cubierta proporcionalmente por los vecinos, a excepción de los indios y con la previa autorización del monarca.

c) Contribuciones o impuestos.- Eran aportaciones de los habitantes por tiempo limitado y por algún gasto extraordinario, cubierta en dinero, especie o trabajo.

d) Concesiones.— Eran acuerdos de los reyes por medio de los cuales se daban ciertos servicios públicos a las municipalidades para que éstas cobraran algo.

También existieron dos figuras que hicieron una verdadera regulación económica:

1) Las alhóndigos.— Eran almacenes o bodegas grandes en donde los productores agrícolas guardaban sus granos; el Cabildo nombraba a un fiel para custodiar la alhóndiga otorgando comprobantes de depósito a los agricultores. Estos ponían a la venta del público sus productos.

2) Los pósitos.— Eran fondos de resistencia destinados por el erario municipal para comprar al mayoreo semillas, animales, etc. y los vendían en mercados; las ganancias que se obtuvieran se invertían en atención médica, seguridad social, etc.

De esta forma podemos concluir que, los principales elementos del municipio colonial eran los siguientes (26):

- 1) Un territorio propio y determinado.
- 2) Una comunidad municipal con una participación administrativa restringida.
- 3) Un gobierno no representativo, antidemocrático, con cierta independencia legislativa.

(26) *Ibidem.*

4) *Una personalidad geográfica más que jurídica, con muchas obligaciones y escasos derechos.*

5) *Parte integrante del Estado como fuente de ingresos, con muy poca conciencia local y nacional.*

6) *Diferente idioma ante la mayoría de los de la comunidad y los funcionarios.*

7) *Una religión impuesta.*

Hemos expuesto a grandes rasgos la evolución del municipio a lo largo de la historia de México.

En síntesis, podemos concluir que en Grecia el municipio no estaba perfectamente delimitado puesto que eran unas "ciudades-estado" las que lo integraban. No es el caso de Roma donde pudimos observar cómo realmente se fue perfilando esta institución jurídica, preferentemente por el afán de conquistar otros pueblos e implantando una regulación jurídica para cada uno de ellos, haciendo más fuerte un régimen centralista pero con cierto grado de autonomía que hicieron del municipio una verdadera institución. Por lo que respecta a España, fue punto focal para invadir su territorio y de estas conquistas realmente se implantaron grandes figuras como el Conventus Publicus Vicinorum, los Fueros, los Concejos, etc. Y en México,

podimos observar que habia una organizaci3n delimitada de los "Calpullis" semejante a la de los municipios, sin embargo, al ser conquistados por los espa1oles impusieron su estructura municipal, insistimos, parecida a la que en ese tiempo imper3 pero con otras denominaciones y con otros funcionarios.



C A P I T U L O S E G U N D O

"EL MUNICIPIO. DOCTRINAS Y CONCEPTOS"

CAPITULO SEGUNDO. "EL MUNICIPIO. DOCTRINAS Y CONCEPTOS"

Sobre la naturaleza jurídica del municipio, numerosos pensadores agrupan sus corrientes en las siguientes escuelas:

- 1) Sociológica.
- 2) Legalista.
- 3) Histórica.
- 4) Economicista.
- 5) Administrativista.
- 6) Etnico-cultural.

2.1. ESCUELA SOCIOLOGICA.

Esta corriente sostiene que el Municipio es un ente natural, que nace con la sociedad misma y, por ende, es anterior al Estado y, éste, únicamente lo reconoce.

Al respecto, Adolfo Posada afirma que "El municipio es una sociedad, entidad o comunidad, para algunos natural, el estado no lo creó; es anterior al mismo que ha de reconocerlo en donde quiera que exista" (27).

(27) "El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna". Cuarta Edición. Librería General de Victoriano Suárez. Madrid, 1936. p. 52

Por su parte Gumersindo de Azcárate sostiene que "El Municipio es una sociedad natural anterior a la voluntad del Estado y de los individuos y cuya existencia y relaciones necesarias con los sistemas superiores tiene por tanto que reconocer no crear, el Estado con los individuos". (28)

Tanto en el origen como en el desarrollo del municipio los sostenedores de esta escuela lo explican de una manera casi paralela con el nacimiento y progreso de la especie humana. Es por ello que Efrén Córdova dice que "El Municipio es una realidad social anterior a la Ley y ésta no hace más que descubrir o reconocer lo que la naturaleza había creado. No niega que exista un concepto legal del municipio, pero sostiene que el mismo no es más que la investidura de un concepto sociológico que había surgido con anterioridad. Hay, pues, una estructura social, una comunidad engendrada por la propia naturaleza, por la historia, la tradición y la geografía, que es anterior y superior a lo que pueda decirse en el texto legal". (29)

Adriano Carmona Romay, exponente de esta corriente, manifiesta que "La comunidad local, integración de diversos núcleos sociales (aldeas, lugares, parroquias, etc.), es instintiva, natural y espontánea, en virtud de la fuerza de la cohesión que determina toda agrupación de familias. Cuando esta comunidad local forma la sociedad local. Tales fines - que en todo constituyen el orden público, "iata sensu" - han de ser planificados

(28) "Municipalismo y Regionalismo". Colección Administración y Ciudad. Instituto de Administración Local. Madrid, 1984. pp. 24-25

(29) "Curso de Gobierno Municipal". Editorial Universitaria de Puerto Rico. Río Piedras, Puerto Rico, 1964. pp. 59-60

y vitalizados para satisfacer las necesidades colectivas de la vida local. Entonces se impone, le nace, la imprescindible necesidad de una organización político-jurídica y administrativa y es en tal oportunidad cuando, reconocida esa necesidad orgánica por el Estado y no creada por éste, se produce el fenómeno socio-político que es el municipio". (30)

Otros autores que apoyan esta tendencia son Arhens, Carrera Jústiz, Capablanca, entre otros.

Los postulados de estas corrientes tuvieron una gran difusión en Europa a finales del siglo pasado, y nos llegaron a nuestro continente con el gran pensador Alexis de Tocqueville, en su obra "La Democracia en América". En ésta, dicho autor sostiene que el "Municipio es la única asociación que se encuentra de tal manera en la naturaleza, que en todas partes que haya hombres reunidos se forma el municipio. La sociedad municipal existe en todos los pueblos cualesquiera que sean sus usos y sus leyes; es el hombre el que forma los reinos y crea las Repúblicas; el municipio parece salir directamente de las manos de Dios". (31)

En mi opinión, el municipio no nace por la existencia misma del hombre, ni por la convivencia entre ellos mismos, sino es la ley quien le otorga, le acciona su existencia. Porque de lo contrario, es decir, si fuera el municipio un hecho social y natural y por lo tanto, anterior al Derecho

(30) Carmona Romay, Adriano. "Ofensa y Defensa de la Escuela Sociológica del del Municipio". La Habana, 1950.

(31) Tocqueville, Alexis. "La Democracia en América". Tercera Reimpresión.- Fondo de Cultura Económica. México, 1978. Capítulo V, So. Párrafo.

y al Estado, la ley estaría subordinada al Municipio.

Es verdad que el Municipio cuenta con elementos naturales - territorio, población, etc. - y sociológicos, pero éstos en sí mismos no nos explican la existencia de esta institución.

2.2. ESCUELA LEGALISTA.

Esta escuela sostiene que el Municipio no es una entidad natural, sino que es creada por el Derecho. La entidad municipal surge en la medida en que el Derecho Positivo le establezca su marco de ley.

En efecto, la propia ley es la que le va a determinar su personalidad, su competencia, su organización, etc. Estos es, el municipio será tal en tanto cuanto la ley le otorgue tal carácter, porque de lo contrario, únicamente será una comunidad con características sociales, no jurídicas, que le son inherentes. Es por ello que "La creación de una corporación municipal es un acto del soberano poder de hacer leyes". (32) Y éstas sólo "pueden ser disueltas por la autoridad del Estado y únicamente por esa autoridad". (33)

A esta escuela también se le denomina "Legalista Francesa" porque tuvo su antecedente - como consecuencia de la Revolución Francesa - cuando Francia establecía un sistema jerarquizado que se basó en la concepción centralizadora vivida durante el Imperio Napoleónico. Este sistema centralizador estaba contenido en el decreto de la Asamblea Constituyente Francesa de fecha 14 de diciembre de 1789, en el cual se suprimieron las municipalidades a una por población, bajo un régimen uniforme y simétrico.

(32) *Norro, William B. "The Government of American Cities". The MacMillan Company. New York, 1936. p. 112*

(33) *Op. Cit. p. 131*

Al respecto, Kelsen afirma que "El Estado en su calidad de sujeto de actos estatales es precisamente la personificación de un orden normativo... la naturaleza de las divisiones territoriales del Estado y la de las uniones de Estados, plantea únicamente un problema de centralización o descentralización en el marco del problema general de la validez territorial de las normas que constituyen un orden jurídico... un Estado que aún no hubiera llegado a ser un orden jurídico" (34). Por su parte el maestro Burgoa Orihuela sostiene que el "Municipio entraña una entidad jurídico-política que tiene como elementos de su estructura formal una determinada comunidad humana, radicada en 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 de la que hemos hablado, no constituyen el Municipio, cuya fuente es el Derecho fundamental del Estado al que pertenezcan" (35).

También hay quien define al Municipio como la "Institución político-administrativa territorial, basada en la vecindad, organizada jurídicamente dentro del Estado, para satisfacer las necesidades de vida de la comunidad local, en coordinación con otros entes territoriales y de servicios estatales".

En resumen, el Municipio será tal mientras cumpla con los requisitos que le marca la ley, esto es, mientras haya sido creado por el

(34) Kelsen, Hans. "Teoría Pura del Derecho y del Estado". Editorial Universitaria. Buenos Aires, Argentina, 1947. pp. 189-196

(35) Burgoa Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa, S.A. México, 1966. p. 827

Derecho, cuenta con una estructura jurídica. Es el Municipio un instrumento del Estado para manifestar su voluntad. Es el Municipio la primera instancia de gobierno.

2.3. OTRAS INTERPRETACIONES.

Otra corriente, como lo es la Escuela Histórica o Anglosajona fundamenta su postura en la tradición histórica y en las costumbres semejantes que hacen que un conglomerado humano se organice independientemente de otros grupos. Esto es, las instituciones municipales tienen su interpretación como un producto histórico de la evolución de la sociedad.

Esta tendencia ideológica se da en el régimen municipal anglosajón, ya que las municipalidades inglesas no están reguladas en la ley como arquetipos inmutables y unificados, sino que están dispersos por todo el territorio.

Esta escuela se caracteriza por la persistencia de las viejas modalidades orgánicas surgidas espontáneamente a través de los siglos. Dominan en este sistema dos distintas notas: la variedad y la asimetría. No se contiene una fórmula única del gobierno local, que se pueda aplicar de

una manera uniforme a todas las divisiones territoriales de la misma naturaleza, sino distintas clases de organismos de estructura coincidente, esparcidos de modo irregular por toda la superficie del país, con una diferencia muy acusada entre el medio urbano y el rural, sometiendo uno y otro, a tratamiento distinto.

La ley no suele establecer un mínimo de condiciones indispensables para que pueda constituirse una organización municipal, y en este sentido, se ha afirmado que el Municipio en dicho sistema no es una creación legal.

En la Escuela Economicista se sostiene que el Municipio forma parte del proceso evolutivo económico y tiene sentido en cuanto sea un eslabón que propicie tales sistemas de producción.

Entre los principales exponentes de esta corriente podemos mencionar a Nitti, quien afirma que el Municipio es "...la agrupación de familias con finalidad común y cuya formación es casi siempre de causa económica". Otros autores son Wagner, Ferraris, etc.

Por otro lado, hay quienes sustentan que el Municipio se basa en el sistema de descentralización por región de la Administración Pública, como una forma para que el gobierno ejerza sus funciones mejor, y siempre estén encaminados al beneficio de la sociedad. Fundamentan su teoría en el

servicio público. Esta corriente es la que sostuvo la Escuela Administrativista..

Hay otras doctrinas de menor relevancia, pero que de una u otra forma han contribuido a dar una interpretación de nuestra institución municipal.

Así tenemos que la Escuela Etnico-cultural atribuye a los municipios la función de preservar los valores culturales de las localidades. Esto es, preservar los valores étnicos y culturales de cada comunidad y que en un momento dado forman parte del acervo de una Nación.

En síntesis, en cuanto al origen del Municipio podemos concluir que, en efecto, cuenta con elementos que defienden cada una de las escuelas, como una población o conglomerado humano con valores étnicos y culturales, asentados en un espacio geográfico natural, pero estos no son suficientes para que exista el Municipio, sino que se requiere que cuente con una estructura jurídica, que el Derecho le otorgue tal carácter porque de lo contrario, únicamente sería una simple asociación humana.

Una vez expuestas las principales doctrinas sobre el origen del Municipio en la ficha subsecuente nos abocaremos a señalar los conceptos de éste.

2.4. CONCEPTOS.

Municipio proviene del latín Munus que significa "cargas u obligaciones" y de Capere que significa "tomar, hacerse cargo de algo". Por lo tanto, Municipio etimológicamente significa:

"Hacer suyas o tomar cargas de responsabilidad de una comunidad".

El significado de municipio lo encontramos en el Derecho Romano cuando los Civitas Municipales de las ciudades hacían suyas las responsabilidades de administración, sean de servicios públicos o de otra índole.

Cada uno de los estudiosos de esta institución municipal, nacionales o extranjeros, se han encargado de aportar sus propios conceptos. Así tenemos que para Adriano Carmona Romay el municipio es:

"... una sociedad humana localizada en un territorio determinado, dirigida por una autoridad local, con el fin de lograr el bien de sus integrantes y del Estado al que pertenece". (36)

(36) "Notas sobre Autonomía del Municipio". Editorial Librería Martí. La Habana, 1950. p. 16

Por su parte Efrén Córdova afirma que el Municipio:

"... es una comunidad natural y espontánea, que nace de la imprescindible necesidad de una organización político-jurídica y administrativa y que es reconocida por el Estado y no creada por éste". (37)

Otro municipalista connotado es Adolfo Posada, quien afirma que el Municipio es:

"... como el núcleo social de vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de vecindad". (38)

El maestro Maisés Ochoa Campos sostiene que el Municipio:

"Es un efecto de sociabilidad, como tendencia ésta a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como mediate 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

(37) "Curso de Gobierno Municipal". Op. Cit.

(38) "El Régimen...". Op. Cit. p. 56

a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de éstos". (39)

El Dr. Miguel Acosta Romero dice del Municipio que:

"En sí constituye una persona jurídica de Derecho Público, eminentemente política, cuya forma de gobierno puede variar de acuerdo a las modalidades que cada Estado adopte sobre ese particular". (40)

Por su parte el constitucionalista Burgoa Orihuela señala que:

"... el municipio implica en esencia una forma jurídico-política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado". (41)

Si bien es cierto que las definiciones anteriores son aceptadas, a mi juicio no nada más deben abarcar uno o dos elementos del Municipio - territorio o población, etc. -, sino todos y cada uno de ellos, ya que son necesarios para la vida municipal.

(39) "La Reforma Municipal". Cuarta Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1985. p. 29

(40) "Teoría General del Derecho Administrativo". Novena Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1990. p. 347

(41) "Derecho Constitucional..." Op. Cit. p. 875

Es por ello que considero acertada y me adhiero a ella, la definición que de Municipio nos aporta el Dr. Carlos Quintana Roldán, al sostener que:

"Municipio es la institución jurídica, política y social, regida por un Ayuntamiento, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria, siendo, con frecuencia, la base de la división territorial y de la división política de un Estado". (42)

El propio joven municipalista desglosa esta definición para señalar que están inmersos todos los elementos que integran a dicha institución, como son: (43)

1) Que el Municipio es una institución de carácter jurídico, político y social.

2) Que el Municipio es una institución territorial, pues cuenta con una jurisdicción especial definida.

3) Que el Municipio tiene como finalidad organizar la satisfacción de intereses primarios resultantes de la convivencia social, esto es, que se originan por el hecho de la vecindad de los individuos.

(42) Quintana Roldán, Carlos Francisco. Tesis Doctoral "El Régimen Jurídico del Municipio en México". México, noviembre de 1990. pp. 9-10

(43) *Ibidem*.

4) *Que el Municipio en muchas ocasiones es considerado como la base de la división territorial y de la organización política de los Estados.*

En suma, podemos concluir que el Municipio entraña una entidad jurídico-política que tiene como elementos de su estructura formal a una determinada comunidad humana radicada en un espacio territorial.

El Municipio ha surgido como una creación del Derecho, como una creación normativa, es una persona moral de Derecho Público y no de una mera congregación de individuos sobre un territorio organizado convencionalmente. Esto es, ha surgido como una creación del Derecho y como una forma de gobierno.

C A P I T U L O T E R C E R O

"EL MUNICIPIO EN LA LEGISLACION NACIONAL"

CAPITULO TERCERO. "EL MUNICIPIO EN LA LEGISLACION NACIONAL".

Los inicios del siglo XIX se caracterizaron en México por el surgimiento de una poderosa corriente de la raza criolla favorable a la emancipación del territorio mexicano de la Corona Española, la cual, años después, se transformaría en un movimiento social y armado que culminaría con la Independencia Nacional.

Durante este periodo los Ayuntamientos se convirtieron en portavoces del descontento popular en contra de la tiranía española, así, diversos Ayuntamientos que estaban ubicados en importantes regiones agrícolas, mineras y comerciales expresaron su inconformidad en contra de la crisis económica y política que imperaba en esos momentos.

Fue así como los Cabildos de Chihuahua, Monterrey, San Luis Potosí, Zacatecas, Campeche, Veracruz, Mérida, Oaxaca, Guanajuato, Guadalajara, Valladolid, Nueva Galicia, Puebla, Querétaro y Tlaxcala denunciaron la situación precaria por la que atravesaban sus regiones (44). El Síndico, que entonces era Primo de Verdad y Ramos, declaró que la Nueva España debería ser una nación soberana e independiente, por este acto declarativo le costó la vida.

(44) Cfr. Nava, Guadalupe. "Cabildos de la Nueva España en 1808". Secretaría de Educación Pública. México, 1973.

A partir de los principios del siglo XIX se empezaron a dar diversos ordenamientos constitucionales que intentaban regular la vida del Municipio Mexicano; y es, precisamente, que a partir de ellos realizaremos un análisis de cada uno de los documentos para evaluar los avances o retrocesos que tuvieron con respecto del Municipio.

3.1. CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812.

Las autoridades reales de la Nueva España al ver que los acontecimientos se orientaban en favor de la independencia de la misma quisieron, por medio de un recurso de carácter jurídico, controlar la situación, dando un cauce relativo y cediendo, en algunos aspectos, a las demandas de independencia y democratización del reino, pero sin alterar en lo fundamental la relación de poder entre la Corona y la Nueva España.

Pretendieron aplicar la fórmula política que ahora, en nuestro tiempo, Jesús Reyes Heróles formuló: "Cambiar para conservar y conservar para cambiar"; empero, esto no funcionó. El intento de seguir manteniendo la hegemonía y el control de la Nueva España consistió en convocar a los representantes populares a la creación de una nueva Constitución.

En 1811 se efectuó en la ciudad de Cádiz la reunión de las "Cortes Generales Extraordinarias" con el fin de expedir la Constitución de

la Monarquía Española, conocida como la Constitución de Cádiz o Constitución Gaditana, la cual fue promulgada el 19 de marzo en España, y el 30 de septiembre en México, por el entonces Virrey Francisco Javier Venegas. A dichas Cortes asistieron diecisiete diputados mexicanos y en su redacción se contemplaron algunos preceptos que regularon de una u otra forma al Municipio.

En efecto, fue en el Título VI de esta Constitución el que se denominó "Del Gobierno Interior de las Provincias y de los Pueblos", el que se encargó de regular detalladamente al régimen municipal, en su Capítulo I correspondiente a los Ayuntamientos, el cual comprendía de los artículos 309 a 323. De los cuales, por economía, únicamente transcribiremos algunos de ellos: (45)

"ARTICULO 309.- Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos de alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político, donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos".

"ARTICULO 310.- Se pondrá un ayuntamiento en los pueblos que no le tengan y en que convenga le

(45) Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México". Editorial Porrúa, S.A. México, 1980. ps. 95 a 97

haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente”.

“ARTICULO 315.- *Los alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad cada año, y lo mismo los procuradores síndicos donde haya dos; si hubiere sólo uno, se mudará todos los años*”.

“ARTICULO 316.- *El que hubiere ejercido cualquiera de estos cargos, no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos sin que pasen por lo menos dos años*”.

“ARTICULO 321.- *Estará a cargo de los ayuntamientos:*

“PRIMERO.- *La policía de salubridad y comodidad.*

“SEGUNDO.- *Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos y la conservación del orden público.*

"TERCERO.- La administración e inversión de los caudales propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que se nombran".

"CUARTO.- Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones y remitirlas a la Tesorería respectiva".

"ARTICULO 323.- Los ayuntamientos desempeñarán todos estos encargos bajo la inspección de la diputación provincial, a quien rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido".

"ARTICULO 324.- El gobierno político de las provincias residirá en el jefe superior, nombrado por el Rey en cada una de ellas".

En resumen, podemos señalar que los principales aspectos que abordó esta Constitución fueron:

1) Que el gobierno interior de los pueblos con una población de más de mil habitantes, se integró: por un ayuntamiento, conformado por

el alcalde, el regidor, el procurador y el síndico. Se determinó que las funciones concejiles tenían carácter religioso.

2) Se crearon nefastas jefaturas políticas en sustitución de las intendencias, que van a presidir a los ayuntamientos.

3) Se estableció un principio de igualdad y unidad respecto al número de habitantes en el municipio; y un principio de proporcionalidad en el número de regidores en relación con el de habitantes y no en relación con los títulos nobiliarios que tuviera la población.

4) El sistema de oficios perpetuos llegó a su final al restaurarse el sistema de elección popular directa de todos los cargos municipales, con un sistema de reelección relativa.

5) Se determinaron las funciones de los ayuntamientos, así como las restricciones.

6) El manejo de la materia hacendaria se supeditó a la Corte.

Al respecto, Adolfo Posada señala que "Tres meses tan sólo permaneció en vigor en México, pero le bastaron para hacer resurgir a la institución municipal, dando nuevamente entrada en ella al pueblo" (46). En síntesis, dicho ordenamiento reinstaló:

(46) Cfr. Posada, Adolfo. Op. Cit.

- 1) *El sistema de elección popular directa.*
- 2) *La no reelección de los funcionarios municipales.*
- 3) *Su renovación cada año.*

Introdujo innovaciones fundamentales:

1) *La integración del Ayuntamiento por un número de regidores en proporción al número de habitantes, "abandonándose, por tanto, la antigua relación entre el número de éstos y la categoría del poblado".*

2) *Declara el desempeño de los cargos concejiles, como obligación ciudadana.*

Pero a la vez, la Constitución Gaditana sentó precedentes negativos que se recrudecieron en nuestro medio al transcurso de los años:

1) *Con el régimen de centralización al que quedaron sometidos los Ayuntamientos a través de los Jefes Políticos.*

2) *Con la pérdida de la autonomía municipal en materia fundamental: la de su hacienda.*

A pesar de que esta Constitución tuvo un período de vigencia temporal - fue abolida por el Virrey Calleja en agosto de 1814 -, respecto de su contenido, es de destacarse este documento por la influencia que ejerció en varios de nuestros ordenamientos constitucionales, así como la importancia que se le reconoció en la etapa transitoria que precedió a la organización constitucional del nuevo Estado. (47)

Fue en el seno de las Cortes Españolas en donde se planteó por primera vez en la historia constitucional mexicana un debate interesante sobre el destino del municipio. La discusión fue en torno a la mayor o menor autonomía que debería otorgarse al Municipio; es decir, "ahí quedaron planteadas algunas cuestiones que representaban los principales obstáculos para hacer posible la vida comunal dentro de la estructura municipal". (48)

En síntesis, la Constitución de Cádiz sentó las bases iniciales para que hubiera una regulación jurídica a nivel municipal, la cual sirvió en gran medida como modelo para la expedición de ordenamientos constitucionales subsecuentes.

(47) Cfr. Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit.

(48) González, María del Ráfufio. "Debate sobre el Régimen del Municipio en el Siglo XIX". En Ruiz Massieu y Valadés, Diego. "Nuevo Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa, S.A. México, 1983. p. 201

3.2. CONSTITUCION DE APATZINGAN DE 1814.

En el mes de septiembre de 1813, José María Morelos y Pavón expidió un documento denominado "Sentimientos de la Nación", el cual consta de veintitres puntas, cuyo contenido no contempla ninguna disposición relativa a los municipios. Ni tampoco el "Acta Solemne de la Declaración de Independencia de la América Septentrional".

En el mes de octubre de 1814 el Supremo Congreso Mexicano de Apatzingán, convocado por el propio Morelos, produjo uno de los documentos más importantes para la organización política de México, denominado "El Derecho Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", mejor conocido como **LA CONSTITUCION DE APATZINGAN**.

Aunque por razones de índole revolucionaria este documento no entró en vigencia plena, se trata de uno de los ordenamientos más completos, más profundos y de contenido más bello que hayamos de producir a lo largo de la historia (49). Sin embargo, al igual que el texto constitucional que le precedió, partió del supuesto de la existencia de los Municipios, y aunque no los reguló, sí se estableció en su artículo 208 lo siguiente:

"ARTICULO 308.- En los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernantes y

(49) Cfr. De la Torre Villar, Ernesto. "La Constitución de Apatzingán y los Creadores del Estado Mexicano". U.N.A.M. México, 1978

repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando al mayor bien y felicidad de los ciudadanos". (50)

De lo anterior podemos colegir que realmente no hubo una regulación jurídica del municipio como en la Constitución Gaditana, y sólo se hizo mención sobre el particular en una sola disposición de este ordenamiento.

(50) Cfr. Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit.

3.3. REGLAMENTO PROVISIONAL POLITICO DEL IMPERIO MEXICANO DE 1822.

Este documento constitucional fue aprobado por la Junta Nacional Instituyente. En éste se asentaron las bases fundamentales de organización y funcionamiento del Imperio Mexicano establecido en los "Tratados de Córdoba", de agosto de 1821, y confirmado en las Bases Constitucionales aceptadas por el Congreso Mexicano instalado en febrero de 1822. Este Reglamento fue suscrito el 18 de diciembre del mismo año.

El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano sí contuvo en su texto una regulación del municipio; en su Sección Séptima relativa al "Gobierno Particular de las Provincias y los Pueblos, con relación al Supremo Imperio", el cual se componía de un capítulo único dedicado a la regulación de las diputaciones provinciales, ayuntamientos y alcaldes. De cuyo capítulo sólo transcribiremos algunos artículos (51):

ARTICULO 83.- *Se confirmaba el decreto de 1813, al cual nos referimos en líneas anteriores.*

"ARTICULO 24.- *Las elecciones de los ayuntamientos para el año de 1823, se harán con arreglo al decreto de la Junta Nacional instituyente de 13 del próximo pasado noviembre, y éstas y las de diputados y demás*

(51) Cfr. Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit.

que deben hacerse en lo sucesivo, se sujetarán a la ley de elecciones que se está formando por la misma Junta, y circulará el gobierno oportunamente.

***ARTICULO 52.-**

**En los puertos capitales que no sean parte de provincia, o en las cabeceras de partidos muy dilatados o poblados podrá haber un jefe político subalterno al de la provincia. En las demás cabeceras o pueblos subalternos, el alcalde primer nombrado será el jefe político*.*

**ARTICULO 91.- Subsistirán también con sus actuales atribuciones, y serán elegidos como se dijo en el artículo 24, los ayuntamientos en las capitales de provincia, los de cabezas de partidos y los de aquellas poblaciones considerables en que a juicio de las diputaciones provinciales y jefes políticos superiores haya competente número de sujetos idóneos, para alternar en los oficios de ayuntamiento y llenar debidamente los objetos de su institución*.*

***ARTICULO 92.-** En las poblaciones que carezcan de la idoneidad requerida habrá, sin embargo, a discreción de las mismas diputaciones y jefes políticos, uno o dos alcaldes; uno o dos regidores, y un síndico, elegidos a pluralidad de su vecindario*.

***ARTICULO 94.-** Las elecciones en los pueblos que hayan de tener dos alcaldes, dos regidores y un síndico, se harán con asistencia del cura o su vicario, presididas por el jefe político subalterno, o por el regidor del ayuntamiento más inmediato que vaya en lugar de dicho jefe. Y las de los pueblos en que sólo ha de haber un alcalde, un regidor y un síndico, serán presididas por el propio modo, con asistencia del cura o su vicario, que certificarán la moralidad y aptitud de los que pueden ser elegidos*.

De este documento constitucional se puede concluir que en lo fundamental confirmó el régimen municipal de la Constitución de Cádiz, volviendo a imponer la figura de los llamados "Jefes Políticos" sobre los ayuntamientos, lo cual hacía prácticamente inexistente la vida municipal.

3.4. CONSTITUCION FEDERAL DE 1824.

La caída del poder del emperador Agustín de Iturbide en el mes marzo de 1823, y con ello el proyecto de crear un imperio en la Nueva España, trajo como consecuencia que a mediados de 1823 se reinstalara el Congreso de 1822. Dicho Congreso trabajó fundamentalmente en la convocatoria para instalar un nuevo Congreso Constituyente.

Una vez convocado e instalado el nuevo Congreso Constituyente en los primeros días de noviembre de 1823, fue aprobado un documento con el nombre de Acta Constitutiva de la Federación el 31 de enero de 1824. En esta Acta no se hizo ningún tipo de regulación municipal. A dicho ordenamiento se le llamó Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

Aunque parezca inverosímil, tan importante documento constitucional - que fue el primero en su género en la época independiente de México - no contemplaba, como decíamos en líneas anteriores, ninguna referencia ni directa ni indirectamente sobre el municipio. Sólo en su artículo 161, del Título VI, se destacó el respeto constitucional de los Estados, a efecto de organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a la Constitución y al Acta Constitutiva. Como se desprende de su texto: (52)

(52) *Ibidem.*

***ARTICULO 161.- Cada uno de los Estados tiene obligación:**

"1.- De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta Constitución ni al acta constitutiva".

Esta omisión del Municipio en la Constitución de 1824 ha sido interpretada en dos sentidos diferentes. El primero, señala como un desinterés del ordenamiento constitucional por el Municipio; el segundo, como una muestra de respeto al régimen interior de los Estados, dentro de los cuales se inserta el Municipio.

Con respecto a lo anterior, el Dr. Burgoa Orihuela se ubica en la primera posición al sostener que "... el municipio no sólo decayó políticamente hasta prácticamente desaparecer, sino en el ámbito de la normatividad constitucional apenas se le mencionó por las leyes fundamentales y documentos jurídicos emanados de las corrientes federativas y liberales". (53)

En la segunda postura se adhiere María del Refugio González, quien señala que "la omisión en el Acta Constitutiva y en la Constitución Federal de 1824 se explica por el respeto de ambos documentos por el sistema federal, de ahí que se considerara como materia del régimen interior de los Estados la regulación del modo de operar de los Municipios". (54)

(53) Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. pp. 872-873

(54) González, María del Refugio. Op. Cit. pp.204-205

Como se advierte de lo anterior, reiteramos que no hubo una regulación concreta y directa del Municipio en esta Constitución; sin embargo, los documentos posteriores ya empiezan a contemplar diversos aspectos. Dando paso a que los Estados empiecen a expedir sus Constituciones y sus respectivas Leyes Orgánicas Municipales.

3.5. LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.

En el mes de enero de 1835 se reunió el Congreso Federal, regulado por la Constitución de 1824, el que no obstante al ser producto de una Constitución Federal y progresista, se encontraba en esa fecha dominado por una mayoría de diputados conservadores. Ante estas condiciones es como una forma tramposa, ya que el Congreso constituido se transformó sólo por decisión propia en Congreso Constituyente y optó por cambiar el régimen federal por el centralista.

El Congreso Constituyente expidió, a finales del mes de diciembre de 1836, un documento constitucional que se le conoce como "Las Siete Leyes Constitucionales", el cual, al igual que la Constitución de Cádiz, reguló la vida municipal de una manera muy detallada.

Es en la Sexta Ley Constitucional, principalmente en sus artículos del 22 al 26, donde se reguló la vida municipal: (55)

ARTICULO 22.- *Habré ayuntamientos en los capitales de los departamentos, en los lugares en que los había el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya eso*

(55) Cfr. Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit.

población, habrá jueces de paz, encargados también de la policía, en el número que designen las juntas departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos.

***ARTICULO 23.- Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará la ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador, sin que puedan exceder: Los primeras, de seis; los segundos de doce; y los últimos de dos.**

***ARTICULO 24.- Para ser individuo del ayuntamiento se necesita:**

***I.- Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos;**

***II.- Vecino del mismo pueblo;**

***III.- Mayor de veinticinco años;**

"IV.- Tener capital físico o moral que le produzca por lo menos quinientos pesos anuales".

"ARTICULO 25.- Estará a cargo de los ayuntamientos:

"La policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio, y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público de su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos".

ARTICULO 26.- En éste únicamente se señalan las facultades de los Alcaldes.

Resulta muy importante destacar la gran similitud que tuvo esta Constitución con la de Cádiz; esto es explicable toda vez que ambas fueron inspiradas con propósitos ideológicos parecidos, es decir, respondía a

gobiernos conservadores, la primera con sede en España, y la segunda, con residencia en México.

La misma regulación detallada de la vida municipal en esta Constitución ha dado lugar a comentarios diversos. En este sentido, se afirma que "esto era lógico en un régimen central, ya que la Constitución debería señalar las pautas generales de diversas soleras de gobierno". (56)

Por último, debe señalarse que con fecha 20 de marzo de 1837 se expidió por el Congreso el "Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de los Departamentos" que, entre otras cosas, también reglamentó la organización y funcionamiento de los ayuntamientos.

(56) González, María del Refugio. Op. Cit. p. 205

3.6. BASES ORGANICAS DE 1843.

De la Constitución de 1836 a la de 1857, hubo varios ordenamientos constitucionales, entre ellos "Las Bases de Organización Política de la República Mexicana", o bien, "Bases Orgánicas de 1843", aprobado por la Junta Nacional Legislativa del mismo año.

Este documento, en lo general, confirmó el régimen centralista a lo largo de sus 202 artículos, en algunos de los cuales encontramos referencias no tan importantes sobre el Municipio, pero tampoco podemos dejar de mencionarlos: (57)

"ARTICULO 4º.- El territorio de la República se dividirá en Departamentos y éstos en Distritos, Partidos y Municipalidades..."

"ARTICULO 20.- Son obligaciones de los ciudadanos:

"I.- Adscribirse en el padrón de su municipalidad".

"ARTICULO 134.- Son facultades de las Asambleas Departamentales:

(57) Cfr. Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit.

"X.- Hacer la división política del territorio del Departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal, urbana y rural...

"XIII.- Aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades".

Es importante señalar que aún cuando las Siete Leyes Constitucionales y las Bases Orgánicas constituyeron el fundamento legal de los gobiernos centralistas, el documento de 1836, es decir, el primero de ellos, fue el que reguló con mayor amplitud la vida municipal.

Las Bases Orgánicas estuvieron en vigor un poco más de tres años, pues en el mes de agosto de 1843 el movimiento de la ciudadela terminó con el gobierno del General Paredes, quien había llegado a él después de múltiples cambios en el ejercicio del Poder Ejecutivo.

3.7. ACTA DE REFORMAS DE 1847.

En 1846 se convocó a un nuevo Congreso Constituyente encargado de la formulación de una nueva Ley Fundamental. Este Congreso estuvo dominado por los liberales de aquel tiempo como Mariano Otero, Benito Juárez, Manuel Crescencio Rejón, Ignacio Comonfort y Valentín Gómez Farías.

Dicho Congreso reconoció la plena vigencia de la Constitución Federal de 1824, la cual ya mencionamos con antelación, en la que no se contuvo ninguna disposición relativa a los Municipios y a los Ayuntamientos.

3.8. CONSTITUCION FEDERAL DE 1857.

Esta Constitución tiene su fundamento político más importante en el Plan de Ayutla, expedido el 1º de marzo de 1854 por Juan Alvarez e Ignacio Comonfort.

En el mes de octubre de 1855 fue expedida la convocatoria para constituir una nación bajo la forma de república, representativa y popular, es decir, para crear una República Federal. El Congreso, una vez instalado,

nombró a una Comisión del mismo, la que estaba integrada por Ponciano Arriaga, Mariano Yáñez, León Guzmán, Castillo Velasco, Escudero y Echánove, y Cortés y Esparza, para formular un proyecto de Constitución.

El proyecto referido fue presentado por la Comisión en junio de 1856, el que constaba de 126 artículos, dicho proyecto constituyó la base fundamental de la Constitución Mexicana del 5 de febrero de 1857.

Es por ello que, afirma Tena Ramírez que "El 5 de febrero de 1857 fue jurada la Constitución, primero por el Congreso integrado en ese momento por más de 90 representantes, después por el Presidente Comonfort. El 17 del mismo mes la asamblea constituyente clausuró sus sesiones y el 11 de marzo se promulgó la Constitución". (58)

Esta obra jurídico-política fue producto del pensamiento liberal y progresista de aquella generación de reformadores mexicanos. Tiene una nueva estructuración constitucional y un contenido de alcance mayor que las Constituciones que le antecedieron. Es una de las obras constitucionales más importantes de nuestro país, sin embargo, pese a ser una gran obra jurídica, prestó también poca atención al Municipio.

La Constitución de 1857 siguió reservando a los Estados la facultad de organización interior y cada Estado expidió su propia Constitución

(58) Op. Cit. p. 604

Local regulando de esta manera la vida municipal. Las referencias de este documento constitucional con respecto del municipio son indirectas y sólo abarcan algunos aspectos que aún siguen vigentes en nuestro actual texto constitucional.

En efecto, el contenido del artículo 31 contemplaba la obligación de los mexicanos que debían "contribuir a los gastos públicos de una manera proporcional y equitativa", como se desprende del siguiente texto:

"ARTICULO 31.- Es obligación de todo mexicano:

"II.- Contribuir a los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

En la fracción I del artículo 36 se señalaba como obligación de los ciudadanos el inscribirse en el padrón de la municipalidad, como lo determina el siguiente:

"ARTICULO 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República:

"I.- Inscribirse en el padrón de la municipalidad,

manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesión o trabajo de que subsiste*.

En el artículo 79 fracción IV se prevé que el Congreso tiene facultad para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo como base el que los ciudadanos elijan popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoseles rentas para cubrir sus intenciones locales.

La ausencia de regulación municipal en esta importante Ley Fundamental ha merecido la crítica de muchos intelectuales que la han calificado como "un grave descuido". Al respecto, Daniel Moreno afirma que "La Carta del 57... en este capítulo falló, ya que apenas si los menciona, reprochando que los liberales en general descuidaron al municipio y, lo que fue peor, se equivocaron al convertir a los Ayuntamientos en auxiliares de los Estados y de la Federación en materia electoral". (59)

En igual sentido se pronuncia Tena Ramírez quien sostiene que "Instituciones democráticas, parecería que los Municipios deberían haber merecido la atención de regímenes federales y que la libertad municipal figuraría en los programas del Partido Liberal. Pero no fue así, las Constituciones Federalistas y los gobiernos conservadores fueron los que se preocuparon por organizarlos y darles vida". (60)

(59) Moreno, Daniel. "Derecho Constitucional Mexicano". Quinta Edición. Editorial PAX. México, 1976. p. 381

(60) Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. p. 155

En la misma postura se ubica el maestro Burgoa Orihuela al señalar que "bajo nuestra ley fundamental retropróxima, el auténtico régimen municipal fue francamente ignorado". (61)

En sentido opuesto se ubica el administrativista Serra Rojas para quien "la Constitución de 1857 no incluyó la organización municipal en el marco de la Constitución, por estimar que con ello se violaba la soberanía de los Estados, dejando a las Legislaturas locales que legislaran sobre tan importante tema". (62)

Cualquiera que haya sido el motivo por el que las Constituciones Federalistas no hayan incluido en su texto la organización jurídica de la vida municipal, fue un hecho que a los conservadores o centralistas les interesó regular más ampliamente al Municipio, tal vez porque con ello ejercían un mayor control sobre uno de los baluartes de la democracia en la historia de la organización política mexicana, como lo es el Municipio.

(61) Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. p. 283

(62) Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Tomo I. Séptima Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1976. p. 365

3.9. ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO MEXICANO DE 1865.

Maximiliano de Habsburgo durante su efímero reinado expidió varias leyes, tratando de legitimar y organizar su gobierno. Entre ellos el llamado "Estatuto Provisional del Imperio de Maximiliano", de fecha 10 de abril de 1865, del que se ha dicho "careció de vigencia práctica y de validez jurídica, además de que no instituyó propiamente un régimen constitucional, sino un sistema de trabajo para un gobierno en el que la soberanía se depositaba íntegramente en el Emperador". (63)

Este ordenamiento estableció como forma de gobierno una monarquía moderada hereditaria, con un príncipe católico y dedicado, al igual que los ordenamientos conservadores del siglo XIX, un interés manifiesto por regular la vida municipal. Como podemos observar de la transcripción de algunos preceptos de este documento: (64)

"ARTICULO 36.- Cada población tendrá una administración municipal propia y proporcionada al número de sus habitantes".

"ARTICULO 37.- La administración municipal estará a cargo de los Alcaldes, Ayuntamientos y Comisarios Municipales".

(63) Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. p. 668

(64) Ibidem.

***ARTICULO 38.-** Los alcaldes ejercerán solamente las facultades municipales.

**El de la capital será nombrado y removido por el Emperador; los demás por los prefectos en cada departamento, salvo la rectificación soberana. Los alcaldes podrán renunciar a su cargo después de un año de servicio*.*

***ARTICULO 39.-** Son atribuciones de los Alcaldes:

***I.-** Presidir los Ayuntamientos;

***II.-** Publicar, comunicar y ejecutar las leyes, reglamentos o disposiciones superiores de cualquier clase;

***III.-** Ejecutar en la municipalidad las atribuciones que les encomienda la ley;

***IV.-** Representar judicial y extrajudicialmente a la municipalidad, contando con ella y defendiendo sus intereses en los términos que prevenga la ley*.

"ARTICULO 40.- El Emperador decretará las contribuciones municipales con vista de los proyectos que formen los Ayuntamientos respectivos. Estos proyectos se llevarán al gobierno por conducto y con informe del prefecto del departamento a que la municipalidad corresponde".

"ARTICULO 41.- En las poblaciones que se excedan de veinticinco mil habitantes, los alcaldes serán auxiliados en sus labores y substituidos en sus faltas temporales por uno o más tenientes. El número de éstos se determinará conforme a la ley".

"ARTICULO 42.- En las poblaciones que el gobierno lo estime conveniente, se nombrará un letrado que sirva de asesor a los alcaldes y ejerza las funciones de síndico procurador en los litigios que deba sostener la municipalidad".

"ARTICULO 43.- Los ayuntamientos formarán el concejo del municipio, serán elegidos popularmente en elección directa y se renovarón cada tres años".

"ARTICULO 44.- Una ley designará las atribuciones de los funcionarios municipales y reglamentará su elección".

La amplitud de la regulación municipal en el Estatuto Provisional ha sido reconocida por la doctrina municipalista; así, Felipe Tena Ramírez ha dicho que "mejorando los dos precedentes centralistas, la legislación del imperio emanado de la intervención francesa dió normas para la organización municipal no superadas hasta nuestros días" (65). Por su parte Daniel Moreno señala que "debemos mencionar que durante el breve imperio de Maximiliano se hizo un esfuerzo importante por darle a los municipios la categoría que les corresponde". (66)

Las leyes de Maximiliano nunca entraron en vigor, por lo que la regulación municipal contenida en ellas sólo quedaron en una serie de buenas intenciones, ya que el emperador nunca consolidó su poder y los Estados Unidos de Norteamérica, al terminar la Guerra de Secesión, pidieron la salida de los franceses. Por su parte el emperador de Habsburgo, para defenderse de Prusia, se vió en la necesidad de recoger las tropas sostenedoras del Imperio de México; ante esta situación, Maximiliano, sin ejército europeo, no pudo resistir el empuje de los contrarios liberales de Mariano Escobedo, Ramón Corona y Porfirio Díaz, por lo que casi sólo se

(65) Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa, S.A. México, 1976. p. 155

(66) Moreno, Daniel. Op. Cit. p. 381

rindió en la Ciudad de Querétaro el 15 de mayo de 1867 y fue fusilado en el Cerro de las Campanas el 19 de junio junto con los Generales Miramón y Mejía.

3.10. CONSTITUCION DE 1917.

A principios del siglo que está por concluir, ya cuando el gobierno de Porfirio Díaz empezaba a dar muestras de senectud, se realizó una nueva ofensiva contra la vida municipal, para lo cual expidió una serie de leyes que contribuyeron a ahogar más la autonomía de los municipios.

Así, acentuada la vida antidemocrática de México a principios del siglo XX, y ahogada prácticamente la vida democrática de los municipios, la lucha por la libertad y la autonomía municipal se convirtió en una de las principales demandas de los líderes y grupos opositores al gobierno del dictador Porfirio Díaz. Como por ejemplo, el Partido Liberal Mexicano de los Hermanos Flores Magón, quienes incluyeron dentro de su Programa Político, proclamado en San Luis Missouri el 1º de julio de 1906, la supresión de los jefes políticos.

Francisco I. Madero, también como candidato a la Presidencia de la República, proponía dentro de sus puntos programáticos de gobierno lo siguiente: "... pondré en juego toda la influencia del ejecutivo para hacer que las entidades federativas reformen sus constituciones locales, prohibiendo la reelección de sus gobernadores y presidentes municipales, dando mayores libertades a los municipios y aboliendo la institución de las jefaturas y prefecturas políticas". (67)

Pascual Orozco, el 25 de marzo de 1912, proclamó también en la ciudad de Chihuahua "El Pacto de la Empacadora", en el que se pronunció por la independencia y autonomía de los ayuntamientos y la supresión de las jefaturas políticas.

Emiliano Zapata, líder sureño del movimiento revolucionario expidió también, en septiembre de 1916 al 20 de abril de 1917, dos leyes importantes: "La Ley General sobre Libertades Municipales" y la "Ley Orgánica de los Ayuntamientos para el Estado de Morelos", respectivamente. Los cuales indudablemente ejercerían una influencia en los Constituyentes de 1917 para establecer la institución del Municipio Libre.

Venustiano Carranza manifestó el 3 de octubre de 1914, durante una convención de generales, que "el aseguramiento de la libertad municipal,

(67) Citado por Burgos Orihuela, Ignacio. Op. Cit. p. 884

como base de la división política de los Estados como principio de enseñanza de todas las prácticas democráticas". Asimismo, fue el propio jefe del ejército constitucionalista quien, el 26 de diciembre de 1914, expidió un decreto que reformaba el artículo 109 constitucional, el cual determinaba que "Los estados adoptarían para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio Libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado". (68)

Venustiano Carranza se había dado cuenta que uno de los mayores reclamos del pueblo mexicano y de los líderes revolucionarios había sido la lucha por las libertades municipales, es por ello que expidió el decreto que comentamos, en virtud de que anteriormente había sido investido por el Congreso de facultades extraordinarias para legislar.

El 20 de enero de 1917 fue leído en la Asamblea Constituyente de Querétaro el Título Cuarto del Proyecto de Constitución: "De los Estados de la Federación", que comienza con el artículo 115. El primer párrafo es idéntico al hoy vigente. El que se refirió a la forma de gobierno de los Estados y a la obligación de organizarse municipalmente.

(68) Op. Cit. p. 885

La base que el texto propuso para la organización municipal fue la siguiente:

"FRACCION 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. (Párrafo idéntico al texto vigente)

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

Ahora bien, la fracción II relativa a la autonomía financiera del municipio, dió lugar en el seno del Congreso Constituyente a una interesante

polémica. Esta fracción otorgaba a los municipios la facultad de recabar todo tipo de impuestos, además de que se daba intervención a los inspectores dentro de la vida municipal; por tal motivo, varios diputados se manifestaron en contra del proyecto original del artículo, entre ellos el Diputado Martínez Escobar quien señaló: "La fracción II del artículo 115, no obstante a que parece ser muy liberal, en el fondo es enteramente conservadora, si incurro en algún error que así se me juzgue, como error, pero nunca vaya a creerse que trato de agredir a los dignos miembros de la Segunda Comisión de Puntos Constitucionales... Los municipios yo creo que únicamente deben recabar los impuestos meramente municipales, los impuestos que pertenezcan directamente al municipio". (69)

En igual sentido se manifestó el Diputado Cepeda Medrano, quien afirmó: "... Si nosotros llegamos a aprobar el dictamen de la Segunda Comisión, sencillamente habremos firmado la sentencia de muerte de la mayor parte de los estados de la República Mexicana". (70)

La discusión en torno al artículo 115 y, particularmente sobre la fracción II, fue intensa; en la 61a. sesión ordinaria fue aprobado la mayoría del precepto, a excepción de la fracción II, y no fue aprobada sino hasta la 66a. sesión ordinaria, celebrada el 29 de enero de 1917. Así quedó aprobado íntegro el artículo 115 constitucional al tenor del siguiente texto:

(69) H. Congreso de la Unión. "Los Derechos del Pueblo Mexicano". Cámara de Diputados. L. Legislatura. México a través de sus Constituciones. Tomo VIII. Segunda Edición. Editorial Manuel Porrúa, S.A. México, 1978. p. 318 y siga.

(70) Ibidem.

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

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

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

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

"El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en

los municipios en donde residan habitual o transitoriamente.

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

*Son aplicables a los gobernadores sustitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

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

*IV.- En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él con una vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.

Es así como quedó aprobado el artículo 115 de nuestra Carta Magna de 1917 en su texto íntegro. Aunque posteriormente sufrió reformas trascendentes, la base se sigue conservando.

3.11. REFORMAS AL TEXTO ORIGINAL DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL DE 1917 a 1987.

Varias han sido las reformas que ha sufrido el artículo 115 constitucional desde la expedición de 1917 hasta 1987 en que bajo la iniciativa del Presidente Miguel de la Madrid se realizó una reforma municipal de gran trascendencia. Es por ello que en esta ficha haremos un breve comentario de cada una de ellas.

A) PRIMERA REFORMA. 20 de Agosto de 1928.

Se modificó la fracción III, en cuanto al número de representantes de las Legislaturas Locales.

Se estableció que el número de miembros de la Legislatura de los Estados sería proporcional al de los habitantes de cada uno, pero en todo

caso no podría ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegase a los cuatro mil habitantes; de nueve cuya población exceda de ese número y no llegue a ochocientos mil habitantes y de once en los Estados cuya población sea superior a esa cifra.

B) SEGUNDA REFORMA. 29 de Abril de 1933.

Se adicionó la fracción I para incluirse el principio de la no reelección relativa para los cargos del Ayuntamiento, ya que el texto original había sido omiso respecto a este principio tan importante.

C) TERCERA REFORMA. 8 de Enero de 1943.

Esta reforma no afectó propiamente al régimen municipal, sino se refirió a la duración del gobierno de los titulares del ejecutivo de cada Estado. Hasta antes de esta reforma se señalaban cuatro años pero, a partir de este acto legislativo, se modificó a seis años, para hacerla congruente con la duración del Ejecutivo Federal.

D) CUARTA REFORMA. 12 de febrero de 1947.

Se otorgó a la mujer el derecho de participar en las elecciones

municipales. Esta reforma es indudablemente una de las más importantes porque marcó la pauta para la participación política de la mujer mexicana.

E) QUINTA REFORMA. 17 de octubre de 1953.

Se presentó a iniciativa de Ruiz Cortínez, por medio de la cual se otorgaron plenos derechos políticos a la mujer, para lo cual fue suprimida la reforma anterior de 1947. Es a partir de esta reforma que a la mujer se le reconoce plena igualdad jurídica y política respecto del varón, y se le considera como ciudadano para todos los efectos legales.

F) SEXTA REFORMA. 6 de febrero de 1976.

Se adicionaron las fracciones IV y V para hacerlas congruentes con el artículo 27 constitucional en materia de asentamientos humanos y conurbación.

F) SEPTIMA REFORMA.

El Presidente López Portillo presentó su iniciativa que adicionó un párrafo de la fracción III, para adecuarlo a la reforma política,

estableciéndose el sistema de diputados de minoría en las diputaciones locales.

8) REFORMA MUNICIPAL DEL LIC. MIGUEL DE LA MADRID HURTADO

Indudablemente uno de los mayores impulsos que recibió el municipio mexicano fue bajo el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, quien a sólo seis días de haber tomado posesión de su cargo, hizo llegar al Congreso de la Unión una iniciativa de ley para reformar y adicionar el artículo 115 constitucional, la que fue aprobada y entró en vigor el 2 de febrero de 1983.

Según se señala en la propia exposición de motivos de la iniciativa de ley "en el precepto se consignan aquellos principios que deben ser comunes como reglas básicas a todos los municipios del país. En congruencia con el principio constitucional de los regímenes interiores de los Estados, se deja la regulación de las comunidades municipales a las constituciones y leyes locales, para que en éstas se contengan las normas que correspondan a las particularidades geográficas, etnográficas y económicas que sean propias de cada una de las entidades federativas". (71)

Debido a la importancia y magnitud de la reforma, haremos un breve análisis de cada una de las fracciones del mencionado precepto

(71) Exposición de Motivos correspondiente a la Iniciativa de Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional. Núm. 13

constitucional que fueron reformadas y adicionadas:

FRACCION I.- *Se conserva intacta desde la redacción del primer párrafo y de las dos que formaban antiguamente la fracción primera, relativas a la prohibición de cualquier tipo de relación intermedia entre el municipio y el gobierno local.*

La reforma adiciona tres párrafos más de la misma fracción estableciendo, en términos generales, la uniformidad de procedimientos en el país para la desaparición, suspensión o revocación de ayuntamientos, o de algunos de sus miembros, cuando exista causa grave prevista en la ley. Se establece también en la misma fracción los casos procedentes para la designación de los Consejos Municipales y las substitución de los miembros del Ayuntamiento.

Creemos en relación a esta fracción, que la misma quedó incompleta, pues no se hizo la distinción entre las causas que pueden dar origen a cada una de las tres figuras señaladas. Lo que en cada Constitución Local o en su respectiva Ley Orgánica se mencionan algunas causas, pero no de manera uniforme. Al respecto señala el Dr. Quintana Roldán "... no debió quedar en una ley estatal la tipificación de los casos graves, bien sean colectivos o individuales, por los que habría de proceder la suspensión, la desaparición o la revocación a que hacemos referencia, pues, en todo caso,

esa tipificación debería estar, a nuestro juicio, en el propio texto constitucional aprobada por el Constituyente Permanente". (72)

Por lo que concierne a la designación de los Consejos Municipales, el propio municipalista sostiene que "Otra cuestión que ha quedado regulada por la ley estatal y que, a mi criterio, debiera estar también en el texto constitucional es la relativa al mecanismo para integrar los Consejos Municipales o las Juntas de Administración Civil, encargados del Gobierno Municipal en el caso de suspensión o desaparición de ayuntamientos. Actualmente en asunto tan delicado existen disposiciones y vaguedades que frecuentemente son causa de graves conflictos municipales". (73)

FRACCION II.— *En la segunda fracción (primer párrafo), se reconoce la personalidad jurídica del municipio y la facultad de manejar su patrimonio conforme a la ley.*

En el segundo párrafo, se precisa la fórmula de la autonomía jurídica del ayuntamiento, al facultarlo para expedir los Bandos de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos, Circulares y disposiciones de administración de observancia general dentro de su jurisdicción, con apego a las bases normativas que expida la Legislatura Local.

(72) Quintana Roldán, Carlos Francisco. Op. Cit. p. 579

(73) Op. Cit. p. 580

La protección del ámbito municipal en materia normativa tiene su origen en los cuestionamientos de orden constitucional que se hablan venido haciendo a los reglamentos municipales y por las disposiciones que se establecían en muchos Estados de ser la Legislatura Local la encargada de expedirlos, o bien, sancionarlos.

FRACCION III.- Esta fracción resuelve la laguna constitucional que había venido existiendo de no delimitar las competencias federal, estatal y municipal en la prestación de los servicios públicos que por su propia naturaleza pertenezcan a los ayuntamientos. Al mismo tiempo se prevé la participación excepcional de los Estados en la prestación de los servicios públicos, en el caso de los municipios que no puedan otorgarlos por sí solos.

Se deja también abierta la posibilidad en el inciso último del primer párrafo que las Legislaturas de los Estados puedan agregar otros servicios públicos a los expresamente señalados en la fracción tercera.

En la parte final de esta fracción se introduce un mecanismo novedoso en nuestra organización municipal que ha sido exitoso en otros países como Francia y Alemania, relativo a la asociación intermunicipal para la prestación de los servicios públicos.

FRACCION IV.- Esta fracción tuvo una reforma substancial toda vez que precisa claramente la fuente de recursos del municipio, lo fortifica económicamente y le da oportunidad de planear su desarrollo económico y social.

Esta fracción aglutina todas las disposiciones relativas a las finanzas municipales y delimita lo que podríamos llamar "esfera económica mínima", precisando algunas fuentes de ingresos que les corresponden exclusivamente como: rendimientos, contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, participaciones federales que se cubrirán por la Federación a los municipios en los términos en que señale la Legislatura Local, ingresos derivados de los servicios públicos a su cargo, impuestos, recursos, aprovechamientos y otras disposiciones, contribuciones e ingresos que la Legislatura Local establezca a favor del municipio.

Se establece también la participación del Estado mediante convenios, en el caso de que el municipio desee que el Estado se haga cargo de alguna función de administración o recaudación fiscal.

El segundo párrafo del inciso c) prohíbe a la Federación limitar las facultades de los Estados, cuando éstos establezcan contribuciones inmobiliarias a favor del municipio o regulen ingresos derivados de la

prestación de servicios públicos a su cargo. Tampoco pueden los Estados, ni la Federación, a través de leyes, conceder exenciones respecto a contribuciones que se establezcan sobre la propiedad inmobiliaria o a los servicios públicos. La razón para prohibir esta exención radica en que "... se pretendía terminar con una reiterada práctica de exentar o subsidiar a Secretarías de Estado, organismos o empresas públicas federales y estatales, y aún personas morales, en evidente deterioro de la hacienda municipal". (74)

En el inciso c), en su último párrafo, se incluye la obligación de que las Legislaturas aprueben las leyes de ingresos de los municipios y que revisen las cuentas públicas de los mismos.

La última parte señala que los ayuntamientos aprobarán sus presupuestos de egresos con base en los ingresos disponibles, ante la práctica nociva que existía en muchos Estados de que fueran las Legislaturas quienes aprobaran el citado documento, restringiendo con ello la autonomía municipal.

FRACCIONES V y VI.- *Estas se ocupan de regular el desarrollo urbano. La primera, estableciendo las facultades del municipio en la materia; la segunda, contemplando el caso específico de las zonas conurbadas.*

Estas fracciones dan al municipio una intervención definida en

(74) **Chávez Ramírez, Juan Angel.** "La Modernización Municipal". *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal.* Abril-Septiembre. México, 1986. p. 111

el desarrollo urbano, otorgándole el fundamento jurídico necesario para ello. Se le faculta para aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, para la creación y administración de reservas territoriales, para la regularización de la tenencia de la tierra urbana, para otorgar permisos y licencias de construcción y para participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica.

FRACCION VII.— *Esta conserva una disposición que tenía el segundo párrafo de la fracción III del artículo anterior, al establecer que el Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieron.*

FRACCION VIII.— *Esta contiene el texto idéntico al que aparecía en la redacción del artículo anterior, excepto en lo referente al principio de representación proporcional en las elecciones de los ayuntamientos, suprimiendo el límite de 300 mil habitantes que se había establecido con López Portillo, extendiendo el sistema todos los municipios del país.*

FRACCION IX.— *En virtud de las reformas y adiciones de Miguel de la Madrid, se creó esta fracción, en la cual se especifican las relaciones entre el Estados, los trabajadores y los municipios, las cuales se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados. La inclusión de*

esta fracción en el texto constitucional obedeció indudablemente a una vieja demanda de los trabajadores al servicio de los municipios y una deuda política que se les pagó, ya que durante mucho tiempo implicó una desigualdad entre un gran sector de empleados públicos, respecto de quienes sí tenían protegidos sus derechos por el artículo 123 Apartados "A" y "B" de la Constitución Federal.

FRACCION X.— *Esta resultó ser también de nueva creación y señala la facultad que tienen los Estados y la Federación para la prestación de los servicios públicos, cuyo objetivo sea el desarrollo económico y social, sentando con ello el fundamento jurídico para la celebración de los llamados "Convenios Unicos de Desarrollo", elaborados por la Federación con los Estados y éstos con los Municipios.*

9) REFORMA DE 1987.

El 17 de marzo de 1987 se realizó una nueva reforma al artículo 115 constitucional a propuesta del mismo Presidente de la Madrid, con la cual se modificó parte de la forma y estructura en que estaban ordenadas las disposiciones de dicho precepto.

La intención de esta reforma no fue propiamente la modificación del texto constitucional, sino su reestructuración por cuestiones de sintaxis jurídica, ya que en virtud de ella las disposiciones que no eran materia municipal fueran adicionadas al artículo 116 constitucional.

Creemos que el espíritu que impulsó a esta reforma fue el hecho de que en el citado numeral se contenían disposiciones tanto relativas a los municipios como a los Estados, lo que era contrario a una buena redacción constitucional y a la técnica jurídico-legislativa vigente.

En virtud de esta reforma fueron derogadas las fracciones IX y X, cuyas normas relativas a la organización de los trabajadores municipales y el establecimiento de acuerdos entre la Federación, los Estados y los Municipios, no fueron eliminados, sino que pasaron a ser parte de la fracción VIII del propio precepto 115 y, la segunda, a la fracción VI del artículo 116, ambos del propio ordenamiento constitucional.

El nuevo artículo 115 quedó redactado de la siguiente manera:

"ARTICULO 115.- *Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su*

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

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

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

En el caso de declararse la desaparición a un ayuntamiento o por renuncia o falta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes no que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por el suplente, o se procederá según 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 y circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

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

- "a) Agua potable y alcantarillado.**
- "b) Alumbrado público.**
- "c) Limpia.**
- "d) Mercados y centrales de abasto.**
- "e) Panteones.**
- "f) Rastro.**
- "g) Calles, parques y jardines.**
- "h) Seguridad pública y tránsito.**

"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 para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

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

"a) Percibirán las contribuciones, incluyendo las 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 alguna 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 determinen las legislaturas de los Estados.

"c) Los ingresos derivados de la prestación de los 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), no concederán exenciones en relación a los mismos. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto a 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 estas contribuciones.

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

"V.- Los municipios en los términos de las leyes federales y estatales respectivas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de reservas territoriales; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación administración de zonas de reserva ecológicas. Para este efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

"VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades

federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica. La Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

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

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

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

***IX.- Derogada. (D.O.F. 17 de marzo de 1987)**

***X.- Derogada.* (D.O.F. 17 de marzo de 1987)**

Es así como de una manera genérica expusimos la legislación municipal desde 1812 con la Constitución Gaditana hasta las últimas reformas que ha sufrido el precepto 115 constitucional, que es el fundamento jurídico del Municipio.

Pudimos observar durante el desarrollo de esta ficha que en algunas épocas el Municipio verdaderamente tuvo una regulación jurídica, obviamente atendiendo a las necesidades imperantes en ese tiempo, otras veces realmente se dejó a nuestra institución jurídico-política aparentemente dormida y en otras tantas tuvo leves modificaciones; sin embargo, podemos concluir que el Municipio siempre ha sido y será preocupación tanto de doctrinarios como de legisladores por fortalecerlo y por robustecerlo para lograr el bienestar de los ciudadanos.

C A P I T U L O C U A R T O

***ADMINISTRACION PUBLICA.
MARCO TEORICO DE REFERENCIA***

CAPITULO CUARTO. "ADMINISTRACION PUBLICA. MARCO TEORICO DE REFERENCIA".

4.1. ADMINISTRACION PUBLICA.

La Administración Pública data desde la época antigua. Ya en algunos países como Egipto y China contaban con Manuales de Jerarquía y Organización y Gobierno, respectivamente. Durante la Edad Media también ya existían formas de organización administrativa y, en nuestra época, se ven mejor perfilados los lineamientos administrativos.

En efecto, estudiosos y juristas sostienen que fue Bonnin, eminente teórico francés, quien dió nacimiento a la Administración Pública, a través de su obra "Ciencia de la Administración" (1808), publicación que sirvió de pauta para que los principios de la administración se fueran rápidamente adentrando en los procesos jurídicos, que son la base de organización de cualquier Estado. De esta manera, la gestión de los órganos de gobierno se pretendió hacerse cada vez más técnica en aras de lograr mayor eficiencia en las tareas. (75)

El Maestro Gabino Fraga señala que la satisfacción de los intereses

(75) Cfr. Chávez Rodríguez, Carolina. "Historia de las Ideas sobre la Administración Pública". Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración. Vol. I. 1968-1969. Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela. Caracas, Venezuela, 1971.

colectivos por medio de la función administrativa se realiza fundamentalmente por el Estado. Para ese objeto, éste se organiza en forma especial adecuada sin perjuicio de que otras organizaciones realicen excepcionalmente la misma función administrativa.

"La organización especial de que hablamos constituye la Administración Pública, que debe entenderse como la administración desde el punto de vista formal, identificándose dentro del sistema constitucional con uno de los Poderes en los que se halla depositada la soberanía del Estado, es decir, con el Poder Ejecutivo". (76)

Por su parte el jurista Andrés Serra Rojas sostiene que la Administración Pública "Es el conjunto de medios de acción, sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales de los cuales dispone el Gobierno para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplen las empresas privadas o los particulares y que determinan los poderes constitucionales, legalmente dedicados a escoger y definir la política general de la Nación". (77)

El Dr. Miguel Acosta Romero afirma que la Administración Pública "es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal

(76) Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". Cuarta Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1948. p. 229

(77) Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Doctrina, Legislación y Cifra y Jurisprudencia. Tercera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1965. p. 111

que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos". (78)

Para el maestro Olivera Toro la Administración Pública "es la actividad correspondiente a la función administrativa. Es la actividad del Estado que actúa en determinados dominios con el objeto de realizar la satisfacción de las necesidades públicas, de manera inmediata". (79)

Una vez expuestos algunos de los principales conceptos de lo que es la Administración Pública, conviene señalar algunas de las principales características que la revisten, según otros autores: (80)

"1) La tarea gubernamental es enorme, compleja, difícil. El tamaño de las operaciones, la multiplicidad de los propósitos y la complejidad de los programas exigen formas especiales de administración.

"2) La universalidad y soberanía del gobierno suponen que éste ha de resolver los conflictos de intereses privados, tratando de alcanzar el máximo posible bienestar general...

(78) Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. p. 108

(79) Olivera Toro, Jorge. "Manual de Derecho Administrativo". Cuarta Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1976. p. 13

(80) Muñoz Amato, Pedro. Citado por Olivera Toro. Op. Cit. pp. 15-16

***3) El gobierno es responsable ante el pueblo...**

***4) Los gobernantes, desde los más altos niveles en la jerarquía hasta los de nivel inferior, representan a un poder inmenso de coacción, frente al cual se requieren protecciones especiales. Sus actuaciones deben estar controladas por la supervisión de sus colegas, del pueblo, y sobre todo, de su propio sentido de responsabilidad. Esto presupone procedimientos, actitudes y formas de organización especiales que limiten a la autoridad evitando su abuso.**

***5) La eficiencia de una entidad gubernamental no debe medirse por la maximización de sus ingresos o la minimización de sus gastos, sino por la calidad e intensidad con que se realicen los propósitos públicos*.**

De esta manera expusimos, grosso modo, un marco genérico de lo que es la Administración Pública y algunas de sus principales características, para poder tener un panorama y poder ubicar al Municipio dentro de la esfera administrativa.

Por último, en síntesis, a la Administración Pública la podemos estudiar desde dos vertientes:

a) Orgánico.

b) Funcional.

a) Orgánico.

En este sentido se le identifica con el Poder Ejecutivo y todos los órganos o unidades administrativas que dependen de él.

Así, la Administración Pública está integrada por: el Presidente de la República y todos los órganos centralizados, desconcentrados, descentralizados, las empresas, las sociedades mercantiles de Estado y los fideicomisos públicos, así lo estatuye la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por otro lado, la Administración Pública Local está constituida por: el Gobernador de la Entidad Federativa y todos los órganos que, de una manera u otra, dependen de él en forma centralizada, desconcentrada, descentralizada o empresas estatales. Estos mismos principios son los que integran orgánicamente al Municipio en cuanto al Ayuntamiento.

b) Dinámico o funcional.

Bajo este criterio, la Administración Pública se entiende como

la realización de la actividad que corresponde a los órganos que forman parte de este sector.

Como hemos expuesto, podemos afirmar que la Administración Pública básicamente se refiere a la actividad administrativa que ejecuta un determinado sector: el Poder Ejecutivo.

Para que sea la Administración Pública una "verdadera forma de administrar", requiere de una estructura integrada por diversos órganos para que su actividad sea más rápida, eficaz y satisfaga las necesidades del país.

Es por ello que en el apartado posterior explicaremos cómo se clasifica la Administración Pública.

4.2. CLASIFICACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Como señalamos en la sección anterior, la Administración Pública requiere de formas de organización para lograr los fines públicos y tales formas las desarrollaremos genéricamente.

Tanto la doctrina como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señalan que son formas de organización administrativa las siguientes:

- I.- Centralizada.*
- II.- Desconcentrada.*
- III.- Descentralizada.*
- IV.- Paraestatal.*

I.- ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA.

Se llama centralización administrativa "a la subordinación estricta y directa de los órganos públicos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista de nombramiento, competencia y ejercicio de sus funciones para satisfacer las necesidades públicas..." (81) y hay centralización "cuando la

(81) Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. p. 485

actividad de los órganos que desempeñan la función ejecutiva responden a un centro de coordinación según los principios de unificación". (82)

De lo anterior podemos colegir que "El régimen de centralización administrativa organiza exclusivamente al Poder Ejecutivo, que se desenvuelve en una serie de órganos superiores que mandan y órganos inferiores que obedecen las órdenes e instrucciones de aquéllos. A la cabeza de este orden se encuentra el Presidente de la República..." (83)

Por otro lado, dentro de estos conceptos se ve claramente que hay un orden jerárquico para que se mantenga la unidad de poder administrativo, la cual está garantizada por la concentración del poder de decisión y del poder de mando. Es por ello que Dr. Acosta Romero afirma que "La centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, los órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución". (84)

De otra manera, Gabino Fraga expresa que "existe el régimen de centralización administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre todos

(82) Fritz Fleiner. "Instituciones de Derecho Administrativo". Editorial Labor, S.A. 1933. p. 76

(83) Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. p. 534

(84) Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. p. 116

ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades..." (85)

Por lo que respecta a la legislación vigente, es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 1º, que estatuye la forma en que se integra la Administración Pública Centralizada:

- 1) Presidencia de la República.*
- 2) Secretarías de Estado.*
- 3) Departamentos Administrativos.*
- 4) Procuraduría General de la República.*

II.- DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.

La desconcentración administrativa está relacionada con las unidades administrativas de rango intermedio dependientes, jerárquicamente, de otros órganos.

(85) Fraga, Gabino. Op. Cit. pp. 297-298

"En la desconcentración el Estado atribuye un limitado poder de actuación y decisión a los órganos que administra más o menos directamente, o sea que corresponden a su propia estructura estatal, que no están alejados del poder central, con el objeto de descongestionar a los órganos centrales, para dar solución fluida y mejor a los asuntos administrativos..." (86)

Dicho en otras palabras, la desconcentración administrativa "es una técnica de organización que consiste en reconocer importante poder de decisión a los agentes del poder central, colocados a la cabeza de las diversas circunscripciones administrativas o de los diversos servicios". (87)

Dentro de este marco de ideas, algunos tratadistas han clasificado a la desconcentración administrativa en: (88)

- 1) Sentido estricto.*
- 2) Vertical.*
- 3) Horizontal.*
- 4) Regional.*

1) Desconcentración Administrativa en Sentido Estricto.

En ésta se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un

(86) Olivera Toro, Jorge. Op. Cit. p. 299

(87) Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. p. 494

(88) Cfr. Acosta Romero, Miguel. Op. Cit.

acto materialmente legislativo (ley o decreto), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía con el órgano superior.

Este tipo de organización implica la existencia de un órgano creado por un acto materialmente legislativo, que cuente con facultades propias.

2) Desconcentración Administrativa Vertical.

Aquí el órgano superior delega determinadas facultades a órganos directamente independientes y subordinados, es decir, el superior delega facultades que considera necesarias al inferior para que éste actúe con mayor eficacia y flexibilidad.

3) Desconcentración Administrativa Horizontal.

Consiste en crear oficinas de igual rango entre sí, que pueden tener facultades en una misma ciudad o en otras áreas geográficas.

4) Desconcentración Administrativa Regional.

El Dr. Acosta Romero afirma que es una variante de la desconcentración vertical pero, además de existir la delegación de facultades a los órganos inferiores, éstos se distribuyen geográficamente dentro del territorio, abarcando cada oficina un área superficial de éste, que demande la acción regional". (89)

III.- DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

La descentralización administrativa data desde la época del Imperio Romano que se dividía en dos: el de Occidente y el de Oriente; sin embargo, en el sentido en que la concebimos tuvo su origen y desarrollo teórico en Francia, cuando se hablaba de "Establecimiento Público Descentralizado", el cual atendía a un servicio público con personal especializado y con autonomía presupuestaria.

La descentralización "es el régimen administrativo de un ente público que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía e independencia y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder público regulador y de la tutela administrativa". (90)

(89) *Ibidem.*

(90) *Olivera Toro, Jorge. Op. Cit. p. 305*

A la descentralización administrativa la han clasificado numerosos teóricos a la manera que exponemos:

Para Serra Rojas la descentralización puede ser: a) regional y, b) por servicio (91). León Duguit consideraba como formas de organización descentralizadas: a) la regional; b) la funcionarista; c) la patrimonial y d) la concesión (92). Para Gabino Fraga son tres las modalidades de descentralización: a) por región; b) por servicio y c) por colaboración.

Por lo que respecta a la regional, se determina por la circunscripción territorial de aplicación del servicio; la funcionarista establece la afectación de un patrimonio confiado bajo el control del Estado, a los agentes del mismo; en la patrimonial, la afectación patrimonial se aplica a la gestión autónoma de un servicio público; y en la concesión la explotación del servicio realizada por los particulares. (93)

En lo concerniente a la legislación, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal así como la Ley Federal de Entidades Paraestatales, señalan que son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea su estructura legal, así como su objeto, elementos, etc.

(91) Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. p. 599

(92) Duguit, León. Citado por Jorge Olivera Toro. Op. Cit. p. 307

(93) Cfr. Olivera Toro, Jorge. Op. Cit.

Los organismos descentralizados deben reunir las siguientes características:

- 1) Creados mediante un acto legislativo.*
- 2) Régimen jurídico propio.*
- 3) Personalidad jurídica derivada del acto legislativo de creación.*
- 4) Denominación propia.*
- 5) Sede de las oficinas y dependencias y ámbito territorial.*
- 6) Tienen órganos de dirección, administración y representación.*
- 7) Estructura administrativa interna.*
- 8) Patrimonio propio.*
- 9) Persiguen un objeto.*
- 10) Tienen una finalidad.*
- 11) Tienen un régimen constante.*

IV.- ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL.

Este tipo de organización administrativa está regulada en el artículo 90 de la Constitución General de la República al estatuir:

***ARTICULO 90.- La Administración Pública será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica**

que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

"Las leyes administrarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

Asimismo, regulan a la Administración Pública Paraestatal tanto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Por otro lado, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango y entre ellos no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna. Los títulos de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República.

Por lo que respecta a este último, es decir, a la competencia de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, corresponde originalmente a sus titulares el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en funcionarios correspondientes cualquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición legal o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares.

Los propios encargados de cada Secretaría y Departamentos Administrativos podrán adscribir orgánicamente las unidades administrativas establecidas en el Reglamento Interior respectivo, a las Subsecretarías, Oficialía Mayor y a otras unidades de nivel administrativo equivalente que se precisen en el mismo reglamento.

En lo concerniente a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal su artículo tercero establece:

***ARTICULO 3º.- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:**

***I.- Organismos descentralizados:**

***II.- Empresas de participación estatal, Instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas, y**

***III.- Fideicomisos*.**

Y por último, es la Ley Federal de Entidades Paraestatales la encargada de regular este tipo de empresas.

Así, de esta manera, hemos expuesto genéricamente las distintas formas de organización de la Administración Pública y por esta razón podemos concluir que, en el régimen centralizado se organiza exclusivamente al Poder Ejecutivo, es decir, la facultad de mando y decisión se encuentran en el Ejecutivo y las autoridades inferiores actúan en su nombre y por instrucciones recibidas de los órganos superiores.

Por lo que respecta a la desconcentración y a la descentralización esta última supone siempre la existencia de personas distintas, mientras que la primera supone una relación entre órganos de la misma persona, por

ejemplo: la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, que depende de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, etc.

En la Administración Pública Paraestatal nos encontramos con la sectorización, la que consiste en que un órgano centralizado va a controlar a determinado número de paraestatales en lo referente a planes, resultados y acuerdos con el titular del Poder Ejecutivo.

Ahora bien, en el siguiente apartado expondremos la ubicación del Municipio dentro de la esfera administrativa.

4.3. UBICACION DEL MUNICIPIO DENTRO DEL SISTEMA FEDERAL.

Respecto de que si el Municipio es una forma de organización descentralizada por región o si es un nivel de gobierno, numerosos tratadistas han aportado diversos puntos de vista, unos respecto de cual o tal teoría.

Dentro de los que sostienen que el Municipio es una forma de organización descentralizada por región se encuentra Andrés Serra Rojas, quien sostiene que "la forma más característica de la descentralización regional en el derecho constitucional y administrativo mexicano, es el municipio... la única forma de descentralización administrativa regional o territorial que existe en México es el Municipio..." (94) Toda vez que "La descentralización regional es una forma de organización administrativa centralizada, que tienen por finalidad la creación de un ente público, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que atiende las necesidades particulares de una limitada circunscripción territorial". (95)

Abundando en lo anterior, la descentralización por región - dice Mario Agostini - "es una forma administrativa que integra una entidad autónoma... bajo un régimen jurídico especial que implica los elementos siguientes: a.- un núcleo de población agrupado en familias; b.- una porción determinada del territorio nacional; c.- determinadas necesidades colectivas

(94) Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. p. 565

(95) Op. Cit. p. 564

- *ciudadinas o municipales* -, relacionadas principalmente con el gobierno de la ciudad y del territorio que comprende, con exclusión de los servicios federales y de la entidad federativa". (96)

Otro autor que opina que el Municipio es un organismo descentralizado por región es Gabino Fraga, quien sostiene que "El Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada". (97)

Por lo que respecta a la otra corriente contraria a esta postura, es la que afirma que el Municipio no es un organismo descentralizado por región, sino que es un nivel de gobierno, algunos le llaman "primera instancia de gobierno", toda vez que cuenta "con características políticas, jurídicas y económicas que lo diferencian de una mera agencia o delegación del gobierno general del Estado, por lo que la tesis administrativa de la descentralización por región está francamente en desuso". (98)

Dentro de este marco de ideas, el Dr. Acosta Romero explica que si nosotros vemos al Municipio como una forma de descentralización administrativa por región sería restarle autonomía, porque el Municipio cuenta con características teóricas que son comunes entre éste y las Entidades Federativas y si nosotros sostenemos la teoría administrativista, también

(96) Agostini, Mario. Citado por Serra Rojas. Op. Cit. p. 565

(97) Fraga, Gabino. Op. Cit. p. 31

(98) Quintana Roldán, Carlos Francisco. Op. Cit. p. 31

deberíamos considerar a los Estados como organismos descentralizados. Y si bien es cierto que los Municipios prestan servicios públicos, esta actividad no únicamente se restringe a ello, sino que realiza también funciones políticas, administrativas y socioculturales, y si recordamos, en la descentralización debe haber una dependencia directa jerárquica administrativa, relación que no existe entre el Presidente de la República o el Gobernador y los Ayuntamientos, ya que éstos son de elección popular directa y gozan de autonomía constitucional, de donde el Municipio es una célula político-administrativa que es la base de la organización de las entidades federativas. (99)

Por su parte, robusteciendo lo anterior, Reynaldo Robles dice que "... el municipio mexicano es el primer nivel de gobierno, con capacidad jurídica, política y económica para alcanzar sus fines, conformado por una asociación de vecindad asentada en la circunscripción territorial, sirve de base para la integración de la entidad federativa". (100)

En mi opinión, coincido con la corriente que sostiene que el Municipio es un nivel de gobierno, es la primera instancia de gobierno, porque si un Municipio está bien estructurado y dotado de todas las facultades y características conferidas por las Constituciones, General y Locales, así como sus respectivas Leyes Orgánicas Municipales, se lograrán construir bases sólidas para tener una buena Entidad Federativa y, por ende, una mejor Federación.

(99) Cfr. Acosta Romero, Miguel

(100) Robles Martínez, Reynaldo. "El Municipio". Editorial Porrúa, S.A. México, 1989. p. 72

C A P I T U L O Q U I N T O

ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL

CAPITULO QUINTO. "ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL"

5.1. FORMAS DE GOBIERNO MUNICIPAL.

El artículo 115 constitucional señala la forma de gobierno que debe tener el municipio, y establece que debe ser administrado por un Ayuntamiento, es decir, al tenor del siguiente:

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

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

Antes de abordar a la Administración Pública Municipal, conviene

hacer un breve análisis sobre las diversas formas de gobierno municipal.

El gobierno municipal es otro de los elementos fundamentales del municipio, el cual es cuerpo de funcionarios electos popularmente o designado, según lo marque la ley, que tiene como misión dirigir y conducir las actividades propias del Municipio, tendientes a que dicha institución cumpla con los fines que la propia ley le atribuya. (101)

Al respecto, la doctrina establece diversos criterios en cuanto a las formas de gobierno municipal, a saber:

- 1) Sistema de Gobierno por Comisión.*
- 2) Sistema de Gerente o City Manager.*
- 3) Sistema de Gobierno por Organos Duales.*
- 4) Sistema Unipersonal.*

I. SISTEMA DE GOBIERNO POR COMISION.

Este sistema se integra por un cuerpo colegiado en el cual los comisionados conservan el mismo status interno dentro del organismo. La presidencia y los cargos directivos suelen ser rotativos para sus miembros y por periodos específicos en cuanto a su duración.

(101) Cfr. Quintana Roldán, Carlos Francisco. Op. Cit.

Esto es con el fin de evitar conflictos internos entre los funcionarios que irían en detrimento de la eficacia para el despacho de los asuntos. Por eso, existe una convicción creciente de que la única acción eficaz, respecto de la labor administrativa, es la resultante de las indicaciones formuladas por la opinión pública. En vez de dificultar la labor de gobierno, mediante un sistema de "frenos y contrapesos", la orientación progresiva debe buscarse otorgando a los comisionados de la ciudad amplios poderes, sometiéndola a una estricta responsabilidad legal y manteniendo un alto ideal de eficacia administrativa, merced a una opinión pública bien organizada. La combinación de todas estas influencias ha servido para llevar a cabo un cambio de actitud frente a los asuntos municipales, que tienen su expresión en un tipo nuevo de organización municipal. (102)

II. SISTEMA DE GERENTE O CITY MANAGER.

Este sistema es el típico de los Estados Unidos de Norteamérica, pero con la particularidad de que en aras de la eficiencia y eficacia administrativas, la Comisión o Concejo delega en un gerente, que es un técnico experto, la administración ejecutiva de la municipalidad. Una vez que ha sido nombrado el manager tiene completa autoridad para designar a sus colaboradores y dirigir su trabajo. Tiene control completo, aunque siempre reporta al Concejo, de los asuntos más importantes de la localidad, catalogados en el llamado "City Manager Plan". (103)

(102) Schwerert, Arnoldo. "Curso de Gobierno Municipal". Maracaibo, Ven. 1967.
 (103) Cfr. Quintana Rodón, Carlos Francisco. Op. Cit.

III. SISTEMA DE GOBIERNO POR ORGANOS DUALES.

Este sistema se integra por dos órganos: el ejecutivo, que es el Alcalde; y otro deliberante o legislativo, llamado Concejo, Junta o Cámara Municipal.

Respecto a este sistema el Dr. Quintana Roldán opina que en éste se pretenden aplicar a la vida municipal las técnicas administrativas propias de las empresas o corporaciones mercantiles.

IV. SISTEMA UNIPERSONAL.

Este ha correspondido generalmente a los gobiernos centralistas y, por lo regular, se da en períodos de crisis o de guerra. Por medio del cual se pretende centralizar el poder en un sólo individuo, en calidad de delegado o agente del poder dictatorial. Al respecto se dice que "En razón de ellos es, precisamente, que aparece una segunda modalidad en la cual en vez de los dos órganos antes relacionados existe un sólo organismo de tipo unipersonal en el que se concentra toda la potencia gubernativa. En este sistema no existe propiamente un cuerpo deliberante y corresponde por tanto a ese órgano singular o a una entidad supramunicipal la elaboración de la política a seguir. Este sistema ha sido característico de regímenes

totalitarios... , aunque no ha dejado de tener algunas esporádicas manifestaciones bajo distintas concepciones políticas. Es posible que en este segundo sistema se advierta la existencia en alguna oportunidad de algún organismo plural accesorio, pero la actuación del mismo sería exclusivamente asesorar y no tendría relieve de verdadero instrumento de gobierno". (104)

Una vez expuesto lo anterior, podemos afirmar que nuestro país adopta el Sistema de Gobierno por Comisión, ya que así lo establece nuestra Ley Fundamental de la República:

"ARTICULO 115.- ...

"1.- Cada Municipio será administrado por un AYUNTAMIENTO..."

Decimos que es un Sistema de Gobierno por Comisión pero impuro, toda vez que, retomando lo dicho cuando explicamos este sistema, que los funcionarios directivos gozan de un status igualitario, en nuestro país no es así, ya que el Presidente Municipal, los Regidores y el Síndico están investidos de determinadas facultades que les son otorgadas por la ley.

5.2. EL AYUNTAMIENTO.

Nuestra Carta Magna al igual que las Constituciones Estatales y sus respectivas Leyes Orgánicas Municipales estatuyen que el Municipio estará a cargo de un Ayuntamiento, entendiéndolo a éste como "un órgano colegiado y deliberante, de elección popular, encargado de la administración del municipio y está integrado por un Presidente Municipal, uno o más síndicos y el número de regidores que establezca la Ley Orgánica Municipal".

Para que el Ayuntamiento puede desempeñar sus funciones es la ley la encargada también de otorgar sus facultades y obligaciones.

I. FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL AYUNTAMIENTO.

Siempre ha sido un punto muy importante el determinar las facultades del Ayuntamiento por que, firma Don José María Castillo Velasco que "La base más sólida de la democracia, el más robusto fundamento de la libertad de los pueblos, la expresión más clara de la soberanía, se encuentra en la municipalidad... La acción municipal abraza y comprende las condiciones físicas necesarias para la vida, para la salud, para el desarrollo material del hombre, y por el íntimo enlace que esas condiciones tienen con las morales

necesarias para el desarrollo moral, la acción municipal las abraza y las comprende. Así la salubridad, la comodidad, el ornato, la seguridad, la instrucción pública, el fomento, el impulso a la actividad individual, la protección y ayuda al espíritu de asociación, son objetos en que se ha de ejercer la acción municipal". (105)

En efecto, atendiendo a las condiciones físicas necesarias para lograr el pleno desarrollo de la vida municipal y para alcanzar el bienestar social de los munícipes, cada Municipio, sea rural o urbano, tiene funciones que son comunes así como algunas diferencias. Sin embargo, en general, podemos decir que hemos tratado de agrupar algunas de las principales facultades de los Ayuntamientos en el siguiente cuadro:

NUM.	FACULTADES DEL AYUNTAMIENTO
1.-	<i>Proponer ante la Legislatura Local las iniciativas de ley o de decreto en materia municipal.</i>
2.-	<i>Enviar al Congreso del Estado iniciativas de sus Leyes de Ingresos, así como la solicitud de aprobación de sus Presupuestos de Egresos y de ser necesario, podrán solicitar al Congreso, las ampliaciones o modificaciones a sus Presupuestos ya aprobados.</i>

(105) Castillo Velasco, José María. "Apuntamientos para el Estudio de Derecho Constitucional Mexicano". Imprenta Castillo Velasco e hijos. México, 1979. p. 274 y sigs.

3.-	<i>Adquirir bienes en cualquiera de las formas previstas en la ley.</i>
4.-	<i>Acrecentar los bienes materiales, los valores cívicos, sociales y culturales, así como fomentar las actividades deportivas.</i>
5.-	<i>Expedir y aplicar su Reglamento Interior, los de Policía y Buen Gobierno; y en general, todos los referentes al funcionamiento de los servicios públicos municipales.</i>
6.-	<i>Crear los Departamentos y Oficinas necesarios para la mejor prestación de los servicios públicos municipales.</i>
7.-	<i>Remitir a la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado la cuenta detallada de los movimientos de fondos ocurridos.</i>
8.-	<i>Cuidar de los servicios de seguridad, higiene y comodidad de la población destinando preferentemente sus fondos a la prestación de esos servicios en la proporción que corresponda.</i>
9.-	<i>Auxiliar a las autoridades sanitarias en la ejecución de sus disposiciones.</i>

10.-	<i>Ordenar y vigilar que las nuevas construcciones se conserven dentro de los alineamientos, altura y niveles apropiados; y que las salientes, molduras y demás adornos de las fachadas se contruyan de tal manera, que den buen aspecto y no causen molestias a los transeúntes.</i>
11.-	<i>Disponer convenientemente los jardines, parques, paseos y monumentos municipales, y en general, todo lo concerniente al ornato público.</i>
12.-	<i>Procurar la apertura, rectificación y ampliación de calles, plazas, paseos, calzadas y caminos municipales; pavimentarlos y conservarlos en buen estado; construir fuentes y mercados, y en general, todo lo concerniente para el embellecimiento y mejoramiento de esas obras públicas.</i>
13.-	<i>Cuidar de la nomenclatura y numeración de calles, manzanas y casas.</i>
14.-	<i>Abastecer de agua y distribuirla convenientemente. Para ello se procurará la canalización de las corrientes, su conducción por tuberías y otros medios apropiados y su capacitación y almacenamiento por medio de presas, depósitos, etc.</i>

15.-	<i>Realizar las obras que permitan el curso de las aguas llovedizas para evitar inundaciones y obstáculos para el tránsito.</i>
16.-	<i>Construir drenajes y dictar las medidas convenientes para mantener en condiciones de pureza e higiene.</i>
17.-	<i>Cuidar del aseo de las calles, calzadas, avenidas y lugares públicos.</i>
18.-	<i>Vigilar que las bebidas y comestibles que se expendan, se mantengan en buenas condiciones de pureza e higiene.</i>
19.-	<i>Mantener y ampliar el alumbrado público y el de los establecimientos municipales.</i>
20.-	<i>Fijar las condiciones que deben reunir los depósitos y fábricas de materia de explosivos y todos los establecimientos cuyo inadecuado funcionamiento pueda ocasionar daños o molestias a los vecinos y dar cuenta, en su caso, a las autoridades correspondientes.</i>
21.-	<i>Promover la desinfección de los lugares malsanos, a la desecación de pantanos, a la plantación de árboles y a la</i>

adopción de medidas tendientes a prevenir la propagación de enfermedades y a proporcionar servicios médicos de emergencia a los habitantes del municipio.

22.- Prevenir y combatir la contaminación ambiental.

23.- Cuidar de la seguridad y mantener el orden de teatros, espectáculos, festividades y paseos, así como conceder licencias para espectáculos y vigilar que en ellos se desarrollen los programas anunciados al público.

24.- Cuidar que las vías urbanas se mantengan expeditas para el tránsito de peatones y vehículos.

25.- Atender a la seguridad municipal proveyendo a los gastos que demanden los cuerpos de policía y bomberos y las instituciones carcelarias.

26.- Realizar las funciones relativas al Registro Civil.

27.- Construir los cementerios necesarios.

28.- Impulsar la educación y la asistencia social; proporcionar locales

	<i>a escuelas e instituciones asistenciales.</i>
29.-	<i>Ejercitar acciones judiciales, a través del síndico.</i>
30.-	<i>Celebrar convenios con los ayuntamientos vecinos y asociaciones privadas que impulsen la realización de obras de utilidad común.</i>
31.-	<i>Proporcionar edificios a los establecimientos municipales, ya sea, adquiriendo su dominio o tomándolos en arrendamiento.</i>
32.-	<i>Llevar ocuciosamente la estadística del municipio, especialmente en aquellos datos relacionados con la actividad agropecuaria y forestal.</i>
33.-	<i>Elaborar los censos de su municipio y auxillar a las autoridades federales y estatales en la formación de censos y estadísticas de toda índole, así como entregar, por inventario, todos los bienes propiedad del municipio.</i>
34.-	<i>Destinar sus bienes para fines adecuados a la buena administración municipal.</i>
35.-	<i>Realizar los trabajos electorales que les corresponda.</i>

36.-	<i>Cooperar con las escuelas oficiales y particulares incorporadas a sus municipios.</i>
37.-	<i>Fundar y sostener el mayor número posible de escuelas rurales y colaborar al sostenimiento de centros de alfabetización dentro de su municipio.</i>
38.-	<i>Celebrará, con aprobación de la Legislatura, para la ejecución de obras públicas de beneficio común, contratos y empréstitos o cualquier otro acto jurídico que afecte temporalmente el patrimonio del municipio.</i>
39.-	<i>Impartir la instrucción cívica y militar.</i>
40.-	<i>Dictar disposiciones convenientes para hacer efectiva la obligatoriedad de la enseñanza primaria.</i>
41.-	<i>Auxiliar a las autoridades federales y del Estado en las medidas que adopten sobre monopolios.</i>
42.-	<i>Ejercer las atribuciones que le confiera la Ley Federal del Trabajo.</i>

43.-	<i>Nombrar al representante jurídico en los negocios judiciales concretos cuando sea necesario.</i>
44.-	<i>Nombrar al secretario, al síndico y al tesorero, y removerlos por causa justificada.</i>
45.-	<i>Nombrar a los oficiales mayores necesarios para el trabajo administrativo del ayuntamiento.</i>
46.-	<i>Elaborar las listas de ciudadanos para la instalación de jurados.</i>
47.-	<i>Establecer en el territorio del municipio agencias y delegaciones municipales.</i>
48.-	<i>Nombrar delegados y agentes municipales en los poblados que no sean cabecera de municipio.</i>
49.-	<i>Distribuir al presidente municipal y a los regidores, las comisiones permanentes, unitarias o colegiadas, y conferir eventualmente a los municipales las comisiones específicas, unitarias o colegiadas en relación con los servicios y atribuciones municipales.</i>

50.-	<i>Revisar y resolver las reclamaciones en contra de sanciones impuestas por el presidente municipal.</i>
51.-	<i>Cumplir estrictamente la Ley Estatal de Fraccionamientos.</i>
52.-	<i>Proveer lo necesario para la creación y sostenimiento de los servicios municipales y para el acrecentamiento del patrimonio municipal.</i>
53.-	<i>Representar en todos los organismos estatales creados para la construcción de obras o la prestación de servicios municipales.</i>
54.-	<i>Todos los organismos de colaboración oficial y privada que funcionen en los municipios del Estado, serán considerados como auxiliares del ayuntamiento, y sus programas estarán sujetos a los planes generales de obras y servicios que deberán aprobar anualmente los ayuntamientos.</i>
55.-	<i>Todas aquellas que se refieran al mejoramiento y funcionamiento de los servicios públicos a su cargo.</i>

De lo anterior se desprende que el ayuntamiento tiene facultades: ejecutivas, legislativas, jurisdiccionales, administrativas, etc.

Por lo que concierne a la actividad legislativa, ésta se desarrolla con fundamento en el artículo 115 constitucional en sus fracciones II, párrafo segundo, y V, al tenor del siguiente texto:

***ARTICULO 115.- ...**

***II.- ...**

**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 demás disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones...*

**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..., expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios...⁹

En síntesis, es el Ayuntamiento un cuerpo colegiado y legislador que tiene competencia para expedir bandos, ordenanzas, reglamentos y circulares, los cuales únicamente tendrán vigencia plena en el área territorial respectiva del Municipio.

Por su parte el Dr. Quintana Roldán agrupa a las facultades del Ayuntamiento según la materia en: (106)

a) Competencias y funciones políticas.- Por ejemplo: representar

⁹(106) Cfr. Quintana Roldán, Carlos Francisco. Op. Cit.

a la corporación municipal; conducir las actividades municipales dentro del orden legal; dictar las órdenes necesarias para garantizar el orden y la seguridad de la municipalidad; presidir las ceremonias cívicas y sociales que la ley señale; proponer cambios a la división territorial del municipio; nombrar a los delegados o agentes municipales, o en su caso, convocar a su elección; celebrar convenios con las autoridades estatales o federales, según lo previsto en las leyes; convocar a elecciones de los integrantes de las Juntas de Vecinos o de los Consejos de Colaboración Municipal; llevar los libros de registro de templos y de encargados de los mismos en los términos del artículo 130 de la Constitución y ejercer las demás funciones de dicho precepto en materia de cultos; en general, actuar como titular del gobierno del municipio en todos los asuntos que la ley le otorgue competencia; proponer la expropiación de los bienes privados cuando la utilidad pública lo requiera; rendir informe de la gestión municipal ante la ciudadanía local; auxiliar a las autoridades estatales o federales cuando lo exija la ley, entre otras.

b) Competencias y funciones legislativas.- Tales como: iniciar leyes o decretos ante la Legislatura de los Estados; participar en el proceso de cambios a los preceptos constitucionales de los Estados; expedir bandos, ordenanzas, reglamentos y otras disposiciones de observancia general.

c) Competencias y funciones administrativas.- Como son: nombrar

al secretario del Ayuntamiento, al tesorero y otros funcionarios municipales; dirigir todo tipo de actividades del municipio tendientes a la prestación de servicios públicos; concesionar los servicios públicos cuando la ley lo autorice; adquirir bienes a nombre del municipio, y en su caso, enajenarlos con apego a la ley; resolver los recursos administrativos interpuestos en contra de las decisiones del presidente municipal o del propio ayuntamiento; crear organismos descentralizados paramunicipales; organizar su propia estructura administrativa interna con el fin de lograr la máxima eficiencia en sus labores, etc.

d) Competencias y funciones financieros y fiscales.- Como formular anualmente la iniciativa de Ley de Ingresos y remitirla al Congreso; aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos, de acuerdo con los recursos disponibles; administrar su patrimonio y su hacienda en los términos de ley; autorizar transferencias de partidas presupuestales; rendir anualmente al Congreso la Cuenta del Gasto Público del Municipio; en general, ejecutar todos los actos necesarios para que el municipio cuente con los recursos financieros que le sean necesarios, apegándose a las leyes aplicables.

e) Competencias y facultades de policía.- Tales como: otorgar licencias y permisos en las materias de su competencia; vigilar e inspeccionar sobre el acatamiento de los ordenamientos municipales; amonestar o sancionar

a los infractores de la normatividad municipal; organizar los cuerpos de seguridad pública que requiera el municipio, apegándose a las leyes respectivas; en general, velar por la seguridad y orden de la municipalidad.

f) *Otras competencias y funciones de los ayuntamientos.*— Por ejemplo de tipo jurisdiccional, en el caso de los sistemas estatales que le otorgan facultades jurisdiccionales, por conducto de los juzgados municipales.

Es así como algunas de las principales facultades de los Ayuntamientos han quedado agrupadas y clasificadas, por lo que pasaremos a la forma en cómo funcionan.

II. FUNCIONAMIENTO DE LOS AYUNTAMIENTOS.

El Ayuntamiento, como ya dijimos, son definidos como "un órgano colegiado y deliberante, de elección popular, encargado de la administración del municipio y está integrado por un presidente municipal, uno o más síndicos y el número de regidores que establezca la Ley Orgánica Municipal". Cuentan con personalidad jurídica propia. Funcionan en sesiones (cabildo) públicas o secretas según sea la naturaleza del asunto. Y éstas se efectúan en el recinto municipal. (107)

(107) Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo II. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. Editorial Porrúa, S.A. Primera Reimpresión. México, 1985. p. 13

Las sesiones de los Ayuntamientos pueden ser ordinarias, extraordinarias y permanentes.

Las sesiones ordinarias son aquellas que tienen lugar en los días y horas que fije el Reglamento Interior del Ayuntamiento y a falta de éste, en los días en que se señale en la primera sesión, debiendo efectuarse por lo menos una vez al mes.

Las sesiones extraordinarias son a las que convoca el Presidente del Cabildo (100), o por acuerdo de éste, el síndico, para tratar algún asunto de urgente resolución, y se podrá declarar sesión permanente cuando la importancia del asunto así lo requiera.

Todas las sesiones se llevan a cabo cuando concurren la mayoría de los miembros del Ayuntamiento, y son presididas por el Presidente, y por ausencia de éste, lo hará el síndico.

De estas reuniones se levantan los actos en las que se hace constar las disposiciones que emita el Ayuntamiento y los acuerdos que se tomen por éste, mismas que son firmadas por los miembros que hayan concurrido y por el secretario del Ayuntamiento.

Las faltas temporales del presidente municipal que no excedan del término marcado en la ley respectiva, las suple el síndico procurador y las de éste, el regidor que designe el Ayuntamiento. Las faltas absolutas de cualquiera de los miembros del Ayuntamiento son cubiertas por los suplentes de esos funcionarios municipales.

5.3. AUTORIDADES DEL AYUNTAMIENTO.

Una vez expuesto lo que es el Ayuntamiento y su funcionamiento así como sus facultades, podemos decir que las autoridades que lo integran las podemos agrupar en tres rubros:

1) Los de elección popular _____ PRESIDENTE MUNICIPAL
SINDICO O SINDICOS
REGIDORES

2) Los de designación _____ SECRETARIO
TESORERO

3) Otros auxiliares

1.- PRESIDENTE MUNICIPAL.

La facultad ejecutiva del municipio recae en un órgano unipersonal denominado "Presidente Municipal". Este, para el desempeño de sus funciones, se hace auxiliar de otros funcionarios de la organización administrativa interna del municipio. El Presidente Municipal emite diversos actos de autoridad encaminados a la esfera de competencia municipal y dentro de los límites que marca la ley. Dichos actos se traducen en facultades y obligaciones que se expondrán durante el desarrollo de este apartado. El

Presidente Municipal es electo popularmente por el voto libre y secreto de los ciudadanos del municipio.

Los requisitos para ser titular de la Presidencia Municipal son los mismos que para ser Regidor o Síndico. Así lo establecen tanto las Constituciones Federal y Locales como sus respectivas Leyes Orgánicas Municipales y otras leyes estatales. Del análisis de algunas de las legislaciones municipales y estatales podemos señalar que para ser miembro del Ayuntamiento se necesita:

**REQUISITOS PARA SER MIEMBRO DEL
AYUNTAMIENTO**

- 1.- Ser ciudadano mexicano y nativo del Estado.
- 2.- Tener pleno ejercicio de sus derechos.
- 3.- Tener residencia efectiva en el municipio.*
- 4.- Saber leer y escribir.**
- 5.- No ser ni haber sido ministro de algún culto religioso.
- 6.- No tener antecedentes penales por la comisión de delitos de naturaleza intencional.
- 7.- Tener un modo honesto de vivir.
- 8.- Tener edad mínima de 18 años.***

* En algunas legislaciones varía el tiempo de residencia. Vgr. dos años en Aguascalientes y un año en Oaxaca, lo que nos hace referirnos a que depende de cada legislación el tiempo efectivo de residencia.

** En algunas disposiciones jurídicas se estatuya que únicamente deben saber leer y escribir (Veracruz) y en otros, haber concluido la primaria.

*** No ha habido uniformidad en cuanto a la edad, en algunos Estados se dice que deben ser 18 años (Oaxaca) y en otros, 25 años (Campeche).

II.- SINDICO O SINDICOS.

Este funcionario de origen griego, es el representante y defensor de los intereses municipales. Es decir, además de sus funciones como integrantes del Cabildo, tienen a su cargo la preocupación, defensa y promoción de los intereses municipales. Generalmente en cada Ayuntamiento hay un síndico; sin embargo, por disposición expresa de la ley se estatuye que en algunos casos pueden haber dos. Tal es el caso de los Estados de Aguascalientes y Campeche.

AGUASCALIENTES	CAMPECHE
<p>*ARTICULO 32.- Los - Ayuntamientos estarán integrados por:</p> <p>*I.- Presidente.</p> <p>*II.- Regidores, y</p> <p>*III.- Síndicos.</p> <p>*El ayuntamiento del municipio de la capital se compondrá de 1 -- Presidente, 7 Regido- res y 2 Síndicos, por elección popular direc- ta...*</p>	<p>*ARTICULO 26.- Los - Ayuntamientos se reno- varán cada tres años - y se integrarán con: 5 Regidores y 1 Síndico, salvo el de Aguascallien- tes que tendrá 10 Regi- dores y 2 Síndicos. Por cada Regidor y Síndico, se elegirá un Suplente. El Primer Regidor ten- drá el carácter de <u>Pre- sidente Municipal</u>.*</p>

En síntesis, podemos decir que la figura del Síndico puede ser unipersonal o pluripersonal, de acuerdo con lo establecido en sus respectivas Leyes Orgánicas Municipales. El Síndico cuenta con voz y voto en las sesiones de Cabildo.

III.- REGIDORES.

Estos funcionarios, al igual que los dos anteriores - Presidente Municipal y Síndico - son electos popularmente. Son el Cuerpo Colegiado del Ayuntamiento y son el número mayor de miembros de este mismo. Tienen como única facultad ejecutiva, como Cuerpo Colegiado, el celebrar sesión de Ayuntamiento por conducto del Presidente Municipal. De ahí que su competencia únicamente se circunscriba a atribuciones de inspección y vigilancia en los ramos a su cargo. Dichas facultades se mencionarán en el rubro siguiente.

El número de Regidores que integran a cada Ayuntamiento está determinado por las propias Leyes Orgánicas Municipales, así como en las Constituciones Locales.

Además de los funcionarios anteriores, que son de elección

popular, cada Municipio para el despacho de sus asuntos administrativos y para auxiliar en sus funciones al Presidente Municipal, de acuerdo con sus posibilidades económicas y sus necesidades, pueden existir estas dependencias:

- 1) Secretaría.*
- 2) Tesorería.*
- 3) Oficialía Mayor.*
- 4) Dirección de Servicios Municipales.*
- 5) Dirección de Seguridad Pública o Comandancia de Policía.*
- 6) Dirección de Obras Públicas.*

Si la situación económica de cada Municipio no lo permite o si no se requiere del funcionamiento de alguna de estas dependencias, se pueden encomendar a un sólo titular dos o más ramos de la Administración Municipal. En cuanto a las competencias de estos departamentos, están reguladas por Cartas y Manuales de Organización, de Procedimientos y de Servicio Público referentes a cada dependencia.

Muy pocos son los Estados que cuentan con todos estos departamentos, básicamente se concretan a las Secretarías y a las Tesorerías.

1) SECRETARIA.

Para poder ser Secretario o Tesorero se deben cubrir los mismos requisitos que se detallan:

REQUISITOS PARA SER SECRETARIO Y TESORERO

- 1.- Tener 21 años cumplidos. *
- 2.- Ser mexicano.
- 3.- No pertenecer ni haber pertenecido a ningún culto religioso.
- 4.- Ser de notoria buena conducta.
- 5.- Tener la capacidad suficiente para desempeñar su cargo. **
- 6.- No haber sido sentenciado a proceso penal por delito intencional.
- 7.- No ser cónyuge, pariente consanguíneo o afín en línea recta sin limitación de grado o por afinidad dentro del segundo, del Presidente Municipal o de los Regidores.

Los Secretarios, como ya habíamos expuesto, los nombra el Presidente Municipal y son removidos por mayoría de votos por los

* En la legislación municipal de Baja California se establece que la edad debe ser de 25 años.

** En algunos Estados se requiere haber concluido la secundaria en municipios con 100 mil habitantes, en la capital, por su desarrollo urbano, requieren de título de Licenciado en Derecho (Aguascalientes) o de Licenciado en Economía (Morelos).

2) TESORERIA.

Atendiendo a que el Municipio cuenta con autonomía para manejar su hacienda dentro de los límites que le marca la ley, requiere de un órgano de recaudación de los ingresos para efectuar las erogaciones. Para lograr tal objetivo, la Tesorería requiere de un titular llamado "Tesorero".

3) OTROS AUXILIARES.

También para el auxilio de la correcta administración del municipio, se cuenta con servidores públicos de elección popular directa que funcionarán en sus respectivas demarcaciones como representantes o auxiliares de los Ayuntamientos.

Estos funcionarios reciben el nombre de "Agentes Municipales". Cabe destacar que no todos los Estados de la República cuentan con este tipo de funcionarios. Podemos señalar, entre otros, a los Estados de Oaxaca y Veracruz.

Los Agentes Municipales cuentan con atribuciones necesarias para mantener el orden, la tranquilidad y la seguridad de los vecinos del lugar donde actúan.

Para elegir a los Agentes Municipales se llevará a cabo el siguiente procedimiento:

1) El Cabildo hará una convocatoria para que dentro de los quince días siguientes al de la toma de posesión de los ayuntamientos se elija al Agente Municipal.

2) Resultará electo agente quien tenga el mayor número de votos y el suplente, el que le siga en votación.

3) Entrará en funciones al día siguiente de la elección.

Además de los Agentes Municipales, se cuentan también con los Agentes de Policía y los Delegados Municipales (Oaxaca).

5.4. FACULTADES DE LOS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO.

Todas y cada una de las atribuciones de los funcionarios integrantes del Ayuntamiento están estrictamente establecidas tanto en la Constitución Estatal como en las Leyes Orgánicas Municipales. Es por ello que del análisis de algunas de estas legislaciones podemos agrupar las principales facultades de estos miembros de una manera global.

1. DEL PRESIDENTE MUNICIPAL.

FACULTADES DEL PRESIDENTE MUNICIPAL	
1.-	<i>Ejecutar las determinaciones del Ayuntamiento.</i>
2.-	<i>Planear y dirigir el funcionamiento de los servicios municipales a través de las diversas dependencias administrativas. Deberá inspeccionarlos permanentemente y dictar las medidas necesarias para su adecuado funcionamiento.</i>
3.-	<i>Convocar al Ayuntamiento a sesiones ordinarias por lo menos dos veces al mes y presidirlas; y a extraordinarias cuando fuere necesario. Tomará parte en las discusiones con voz</i>

y voto. En caso de empate, tendrá voto de calidad, además de su voto particular.

4.- Cuidar del orden y de la seguridad en todo el municipio, disponiendo para ello, de la fuerza policíaca y demás autoridades a él subordinadas. Para cumplir lo anterior, coordinará con otros cuerpos policíacos que se encuentren radicados dentro del territorio municipal las actividades tendientes a esos fines.

5.- Colaborar en la formación de padrones electorales y en el municipio las disposiciones electorales, cuidando de que el pueblo disfrute de absoluta libertad para emitir el sufragio en las elecciones.

6.- Presidir los actos oficiales a que concurra o delegar esa representación, salvo que asista el Gobernador del Estado o su representante.

7.- Ordenar la aprehensión de los delincuentes y de sus cómplices en caso de flagrante delito y ponerlos sin demora a cargo de la autoridad competente.

8.- Autorizar los actos y actas del Registro Civil cuando no hubiere Oficial del Registro Civil.

9.-	<i>Pasar diariamente a la tesorería municipal noticia detallada de las multas que impusiera.</i>
10.-	<i>Hacer que recaiga acuerdo a todas las peticiones que se hagan, siempre que éstas se formulen por escrito.</i>
11.-	<i>Firmar y autorizar con el sello de su oficina o del Ayuntamiento, todas las comunicaciones o despachos que se expiden.</i>
12.-	<i>Vigilar que las inversiones de los caudales municipales se ajusten al presupuesto y oportunamente se hagan efectivos impuestos, derechos, etc.</i>
13.-	<i>Obligar combiariamente al municipio en forma mancomunada con el secretario del Ayuntamiento y el tesorero municipal.</i>
14.-	<i>Cuidar de que los archivos de su oficina se mantengan bien organizados.</i>
15.-	<i>Imponer multas por faltas en que incurran los munícipes en el desempeño de sus funciones.</i>

16.-	<i>Visitar todos los poblados que se encuentren dentro de su circunscripción municipal para vigilar el estado que guardan los servicios públicos.</i>
17.-	<i>Promulgar y publicar los Reglamentos y Bandos Municipales.</i>
18.-	<i>Cuidar el buen estado y mejoramiento de los bienes de aprovechamiento común, de los incorporados a un servicio público y de los propios del municipio.</i>
19.-	<i>Cumplir y hacer cumplir los diversos reglamentos municipales, calificar las faltas e imponer sanciones a los infractores.</i>
20.-	<i>Nombrar a los funcionarios y empleados municipales cuya designación no sea facultad exclusiva del Ayuntamiento, aceptar sus renunciaciones y conceder licencias.</i>
21.-	<i>Vigilar que las Comisiones encargadas de los distintos servicios municipales cumplan eficazmente con su cometido.</i>
22.-	<i>Atender a las labores que realicen los demás funcionarios y empleados de la administración, debiendo dar cuenta al Ayuntamiento de las faltas u omisiones que advierta.</i>

23.-	<i>Rendir el informe al Ayuntamiento acerca del ejercicio de la administración.</i>
24.-	<i>Comunicar al Ayuntamiento cuando pretenda ausentarse del Municipio más de 72 horas o por 15 días consecutivos.</i>
25.-	<i>Coordinar todas las labores de los funcionarios y empleados del municipio, así como las actividades particulares que revistan interés público.</i>
26.-	<i>Cumplir las órdenes de los jueces y prestarles el servicio de la fuerza pública cuando lo requieran.</i>
27.-	<i>Cumplimentar en el orden municipal los acuerdos fundados y motivados que provengan las autoridades distintas al Ayuntamiento. Acaterá las del Ministerio Público en todo aquello que no contravenga a la Constitución General y a la Estatal.</i>

Como se aprecia de las facultades del Presidente Municipal podemos concluir que es el "órgano ejecutor" de los acuerdos del Ayuntamiento.

II. DEL SINDICO O SINDICOS.

Las atribuciones de estos integrantes también del Ayuntamiento están reglamentadas en las Leyes Orgánicas Municipales de los Estados. Algunas de las principales se exponen en cuadro siguiente:

FACULTADES DEL SINDICO	
1.-	<i>Tendrá a su cargo la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales.</i>
2.-	<i>Representar jurídicamente al Ayuntamiento en los litigios en que éste sea parte y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal.</i>
3.-	<i>Vigilar la aplicación del presupuesto.</i>
4.-	<i>Legalizar la propiedad de los bienes municipales e intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de bienes muebles e inmuebles del municipio, procurando que se establezcan los registros administrativos necesarios para su control y vigilancia.</i>

5.-	<i>Vigilar que con oportunidad se presente al Congreso Local la cuenta pública.</i>
6.-	<i>Asistir a las sesiones del Ayuntamiento y participar en las discusiones con voz y voto.</i>
7.-	<i>Presidir aquellas comisiones para las cuales sea previamente designado.</i>
8.-	<i>Asociarse a las comisiones cuando se trate de dictámenes o resoluciones que afecten a todo el municipio.</i>
9.-	<i>Fungir como Agente del Ministerio Público en los casos en que el municipio no cuente con éste o como auxiliar en las funciones de éste en caso de que existan.</i>
10.-	<i>Revisar y firmar los cortes de caja de la Tesorería Municipal.</i>
11.-	<i>Representar al ayuntamiento ante los tribunales en los asuntos contenciosos y de jurisdicción voluntaria.</i>
12.-	<i>Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la Tesorería.</i>

El Síndico no puede transigir, desistirse, comprometerse en arbitrios o hacer cesión de bienes, salvo autorización expresa que en cada caso le atorgue el Ayuntamiento o la Legislatura.

III. DE LOS REGIDORES.

Del análisis comparativo de algunas legislaciones municipales podemos señalar que de las facultades más importantes de estos funcionarios son:

FACULTADES DE LOS REGIDORES	
1.-	<i>Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el Ayuntamiento.</i>
2.-	<i>Suplir en sus faltas temporales al Presidente Municipal.</i>
3.-	<i>Supervisar las cuentas de la tesorería municipal que mensualmente presente el tesorero al ayuntamiento en cabildo.</i>
4.-	<i>Atender y vigilar el ramo de la administración municipal que</i>

le sea encomendado por el ayuntamiento y las comisiones permanentes transitorias.

5.- Proponer las medidas pertinentes para el mejoramiento de la administración.

6.- Informar mensualmente al presidente municipal de las irregularidades que notaren en la administración.

7.- Visitar las delegaciones, subdelegaciones y ayuntamientos municipales.

8.- Concurrir a las ceremonias cívicas y demás actos a que fueren citados por el Presidente Municipal.

9.- Informar al ayuntamiento de los resultados de las comisiones en que participan.

Los Regidores están obligados a aceptar las comisiones que les sean conferidas - así se desprende de una de sus facultades - y cuando se suscite algún problema en éstas, lo someterán a la consideración del

Ayuntamiento para que éste, por mayoría de votos, resuelva lo conducente.

Las comisiones que generalmente están a cargo de los Regidores son las subsecuentes:

- 1) Hacienda y Patrimonio Municipal.**
- 2) Educación, Recreación, Cultura y Actos Cívicos y Fomento Deportivo.**
- 3) Policía y Prevención Social.**
- 4) Tránsito y Vialidad.**
- 5) Salud y Asistencia Social.**
- 6) Comunicaciones y Obras Públicas.**
- 7) Asentamientos Humanos, Fraccionamientos, Licencias y Regulación de la Tenencia de la Tierra.**
- 8) Participación Ciudadana y Juntas de Mejoramiento.**
- 9) Reservas Ecológicas y Limpieza Pública.**
- 10) Fomento Agropecuario.**
- 11) Comercio, Centrales de Abasto, Mercados y Rastreros.**
- 12) Agua Potable y Alcantarillado.**
- 13) Ornato, Parques, Jardines y Alumbrado.**
- 14) Registro Civil, Panteones y Reclutamiento.**
- 15) Gobernación, Reglamentos y Circulares.**

Todas estas comisiones básicamente están encaminadas a la atención y mejora de la prestación de servicios públicos.

El Ayuntamiento es quien se encarga de nombrar las comisiones que tendrán los Regidores la obligación de vigilar el ramo de la administración que se les encomiende. Estas comisiones tendrán una duración de un año.

Para poder cambiar alguna comisión se requiere que haya una discusión en sesión de Ayuntamiento, ser aprobada por las dos terceras partes de sus miembros y, además, estar presente el Regidor interesado.

IV. DEL SECRETARIO.

Estas están contempladas en la Ley Orgánica Municipal correspondiente y son, de una manera genérica, las siguientes:

FACULTADES DEL SECRETARIO	
1.-	Concurrir a todas las sesiones del ayuntamiento con voz informativa y levantar los actas al término de ellas.

2.- *Expedir y certificar las copias de documentos y documentos oficiales del municipio y suscribir acuerdos y órdenes del ayuntamiento y del presidente municipal.*

3.- *Atender todo lo relativo a la remisión de acuerdos del ayuntamiento que requieran la aprobación del Congreso o del Ejecutivo del Estado.*

4.- *Tramitar y formular el proyecto de resolución en asuntos administrativos y recursos interpuestos en contra de autoridades municipales.*

5.- *Tramitar procedimientos y formular dictamen en caso de municipalización de servicios, nulidad, caducidad, rescisión, rescate y renovación de contratos, licencias y concesiones administrativas.*

6.- *Tramitar y llevar el control de denuncias de terrenos municipales.*

7.- *Recopilar la información y documentación para acreditar la existencia de causa de utilidad pública en expropiaciones.*

8.-	<i>Tener a su cargo el archivo del municipio, así como una colección ordenada y anotada de leyes, decretos, reglamentos, circulares y órdenes de los distintos ramos de la administración.</i>
9.-	<i>Auxiliar al presidente municipal en funciones de registro civil.</i>
10.-	<i>Formular la lista de personas que estén en aptitud de ser nombrados para el ayuntamiento como miembros del Consejo Local de Tutelas.</i>
11.-	<i>Coordinar las actividades de las Juntas Municipales y las Comisarías de Policía y comunicarle los acuerdos y órdenes al presidente municipal y al ayuntamiento.</i>
12.-	<i>Atender las consultas sobre interpretación de leyes, reglamentos o circulares que deben aplicar las autoridades municipales y auxiliar a los demás dependencias del municipio en atención a los juicios de amparo que promuevan.</i>
13.-	<i>Intervenir en aquellas cuestiones que se refieran al cumplimiento de las leyes federales o del Estado, particularmente en lo que se refiera al Servicio Militar Nacional, la materia electoral, al registro o vigilancia y</i>

cuidado de los templos o actos de culto religioso.

14.- *Reunir los datos necesarios para la elaboración de informes que el presidente municipal deba rendir al ayuntamiento y a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.*

15.- *Presentar en la primera sesión mensual del ayuntamiento, el informe que exprese el número y asunto de cada expediente que haya pasado a la comisión, los despachos en el mes anterior y el total de los pendientes.*

16.- *Observar y hacer cumplir el Reglamento de la Secretaría, procurando el pronto y eficaz despacho de los asuntos.*

17.- *Citar por escrito a todos los miembros del Ayuntamiento cuando se vayan a verificar sesiones ordinarias y extraordinarias.*

V. DEL TESORERO.

El Tesorero, una vez que es nombrado, se le encomiendan sus atribuciones, mismas que están estipuladas en la legislación municipal.

Algunas de ellas son las que se exponen en este cuadro:

FACULTADES DEL TESORERO	
1.-	<i>Tiene a su cargo la recaudación, guarda y vigilancia de los fondos del municipio.</i>
2.-	<i>Cuidar que los cobros se hagan con puntualidad, con exactitud las liquidaciones, con prontitud en el despacho de los asuntos de su competencia y del buen orden y debida comprobación de las cuentas de ingresos y egresos.</i>
3.-	<i>Vigilar que la contabilidad se lleve día a día y en forma clara y precisa con arreglo a la técnica contable.</i>
4.-	<i>Llevar por sí mismo, la caja de la tesorería cuyos valores estarán siempre bajo su inmediato cuidado y responsabilidad.</i>
5.-	<i>Proporcionar todos los datos e informes necesarios para la formulación del presupuesto de egresos y del proyecto de ley de ingresos de la municipalidad, vigilando que se ajusten a las disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal y de reglamentos respectivos.</i>

6.-	<i>Cuidar que las multas impuestas por el municipio ingresen a la tesorería.</i>
7.-	<i>Glosar oportunamente las cuentas del ayuntamiento.</i>
8.-	<i>Proponer al ayuntamiento medidas o disposiciones que mejoren la hacienda pública.</i>
9.-	<i>Dar pronto y exacto cumplimiento a los acuerdos, órdenes y disposiciones del ayuntamiento que les sean comunicados.</i>
10.-	<i>Presentar mensualmente el corte de caja de la tesorería.</i>
11.-	<i>Resolver y contestar oportunamente las observaciones que haga la contaduría mayor de hacienda del Congreso del Estado.</i>
12.-	<i>Cuidar que los asuntos de la tesorería se despachen y se lleven a efecto con oportunidad y eficacia.</i>
13.-	<i>Comunicar al presidente municipal las faltas oficiales en que incurran los empleados de su dependencia.</i>

14.-	<i>Comunicar al presidente municipal las faltas oficiales en que incurran los empleados de su dependencia.</i>
15.-	<i>Cuidar, bajo su responsabilidad, del arreglo y conservación del archivo, mobiliario y equipo de la tesorería.</i>
16.-	<i>Formar la cuenta pública municipal.</i>
17.-	<i>Efectuar los pagos presupuestales, previo acuerdo del presidente municipal o el ayuntamiento.</i>
18.-	<i>Informar al presidente municipal sobre las partidas que estén próximas a agotarse.</i>
19.-	<i>Integrar y tener al día el padrón municipal.</i>
20.-	<i>Proponer al ayuntamiento, para su aprobación, el reglamento interior de la tesorería.</i>

Es así como hemos expresado las principales facultades de los funcionarios medulares del ayuntamiento para lograr el buen desarrollo y mejor convivencia de los munícipes.

5.5. LEGISLACION MUNICIPAL.

Sobre las fuentes del Derecho en general, varios han sido los autores que les han clasificado. Para los efectos del presente ensayo, seguiremos la clásica que ha aportado el Dr. García Maynez en su obra: (109)

- 1) Formales.
- 2) Reales.
- 3) Históricas.

Las fuentes reales y las materiales son identificadas por muchos y derivan de las necesidades del pueblo, de las ideas del gobernado para vivir en paz. Las fuentes formales son las que dan forma legal a las normas jurídicas. Son los mecanismos por los cuales se formaliza una norma jurídica. Dicho de otra manera, las fuentes formales son "las que atienden a la creación, o manera en que la norma encuentra vigencia y existencia institucional. Las llamadas fuentes reales aluden a los factores y elementos que determinan el contenido de las propias normas del Derecho; como serían, en este caso: Las necesidades sociales y económicas; los intereses políticos, etc. Finalmente, las conocidas como históricas, serían: Los documentos históricos, los libros o codificaciones del pasado, las inscripciones, los monumentos, etc." (110)

(109) García Maynez, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho". Editorial Porrúa, S.A. México, 1986. p. 51

(110) Quintana Roldán, Carlos Francisco. Op. Cit. p. 294

Dentro de las fuentes formales se encuentran:

- 1) *La legislación.*
- 2) *La costumbre.*
- 3) *La jurisdicción.*

La legislación "Es el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general a las que se da el nombre específico de leyes" (111). La costumbre "... es un uso implantado en una colectividad y considerado por ésta como jurídicamente obligatorio, es el Derecho nacido consuetudinariamente..." (112) Y la jurisprudencia "... sirve para designar el conjunto de principios y doctrinas contenidas en las decisiones de los tribunales". (113)

Aplicando esta clasificación al derecho Municipal, podemos decir que las fuentes formales del Derecho Municipal son:

- I.- *Federales.*
- II.- *Locales o Estatales.*
- III.- *Municipales.*
- IV.- *Mixtas.*

(111) García Maynes, Eduardo. Citado por Carlos Quintana Roldán. Op. Cit. pp. 294-295

(112) Idem.

(113) Idem.

Para poder ser más explícitos hemos desarrollado el siguiente cuadro sobre las fuentes del Derecho Municipal.

FUENTES FORMALES DEL DERECHO MUNICIPAL	
I.- FUENTES DE ORDEN FEDERAL	<p>1.- <i>La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</i></p> <p>2.- <i>Leyes Reglamentarias.- Por ejemplo: la Ley Federal del Trabajo (como auxiliar en la Inspección del trabajo); la Ley Federal de la Reforma Agraria (facultades del Ayuntamiento); la Ley Federal del Servicio Militar (sobre reclutamiento), etc.</i></p> <p>3.- <i>Leyes Ordinarias.- Como la Ley del IMSS, la Ley de Coordinación Fiscal, entre otras.</i></p> <p>4.- <i>Tratados Internacionales.- Hay algunos documentos de este carácter que surten sus efectos dentro de algunos municipios. Es el caso de los refugiados en la frontera de México y Guatemala.</i></p>

5.- **Reglamentos.**- Derivados de las leyes federales, como son: la Ley Federal de Aguas, cuyo reglamento es para el uso, distribución y resguardo; la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos cuyo reglamento es sobre el uso de armas, etc.

6.- **Decretos.**

7.- **Acuerdos.**- Del ejecutivo o de sus órganos.

8.- **Circulares.**- De las dependencias del gobierno federal. Vgr. La Dirección General de Asuntos Migratorios de la Secretaría de Gobernación manda formatos e instructivos para certificar la residencia de los extranjeros, etcétera.

9.- **Jurisprudencia.**- En su dos vertientes: a) Judicial y b) Administrativa. El Tribunal Fiscal de la Federación puede emitirla y ésta es de carácter administrativa. El Municipio se tiene que apegar a ella.

	<p>10.- Costumbre.- Aplicada a las materias de orden federal. La costumbre es de carácter supletorio, ya que sirve cuando no hay norma expresa.</p>
<p>II.- FUENTES DE ORDEN ESTATAL</p>	<p>1.- Constitución Estatal.- Es el máximo ordenamiento que rige en cada Entidad Federativa en cuyo texto se regulan a los municipios.</p> <p>2.- Leyes Reglamentarias de la Constitución Local.- También dan forma a un ordenamiento como lo es la Ley Orgánica Municipal o Bases Orgánicas Municipales.</p> <p>3.- Leyes Ordinarias.</p> <p>4.- Reglamentos Locales.- Los expide el Ejecutivo del Estado para proveer en la esfera administrativa, la exacta observancia o la aplicación de las leyes.</p> <p>5.- Decretos, Acuerdos y Circulares.- Que expida cada Estado y se refieren a sus respectivas autoridades.</p>

	<p>6.- Jurisprudencia Local.- Puede ser judicial (emanada del Tribunal Superior de Justicia) o administrativa (emanada del Tribunal Fiscal Local).</p> <p>7.- Costumbre.- Que es de carácter supletorio y debe afectar la materia local.</p>
<p>III.- FUENTES ESTRICTAMENTE MUNICIPALES</p>	<p>1.- Bandos</p> <p style="padding-left: 40px;">a) Ordinarios b) Extraordinarios c) Solemnes</p> <p>2.- Reglamentos.- Que pueden ser en materia de: estructura y organización (Reglamento Interior de Trabajo, etc.); de servicios públicos (agua potable, parques, jardines, panteones, etc.); de zonificación, planeación y desarrollo urbano, etc.</p> <p>3.- Acuerdos, Decretos y Circulares.</p> <p>4.- La Costumbre en materia municipal.</p>

**IV.- FUENTES
MIXTAS**

1.- Convenios que celebran sobre diversas materias:

- a) Intermunicipales (celebrados entre varios municipios).**
- b) Bipartitas (celebrados entre Municipio y Estado).**
- c) Tripartitas (celebrados entre Municipio, Estado y Federación).**

Por lo que hace a los **Bandos Municipales**, diremos que tienen influencia visigoda. Proviene del verbo **Bandir** que se origina del vocablo visigodo **bandwjan** y significa "pregonar o hacer público algo". Era lo que comunicaban los antiguos **municipes**, eran los mensajes que enviaban a la ciudadanía. Estos bandos son los más típicamente municipales. Es el mecanismo más antiguo de la publicidad de las normas jurídicas, fue una figura anterior a los sistemas constitucionales modernos. El Dr. Carlos Quintana Roldán opina que tiene un difícil encaje en nuestro sistema constitucional, ya que son posteriores a éste. Por esta razón el bando en nuestro sistema es un reglamento especial de carácter general que adecúa

bases legales de un Estado a la jurisdicción territorial que es el municipio. Es un reglamento genérico, porque, a medida que se van presentando las funciones, se van creando otros reglamentos específicos o particulares también conocidos dentro de la clasificación de los bandos, como ordinarios. (114)

Así, los bandos municipales pueden ser:

- 1) Ordinarios.
- 2) Extraordinarios.
- 3) Solemnes.

1) **Los Bandos Ordinarios.**— Son aquellos que se publican para hacer del conocimiento de la población municipal normas cotidianas a las cuales se debe ajustar el Ayuntamiento sobre sus atribuciones.

2) **Los Bandos Extraordinarios.**— Son los que se publican para conocer de algún suceso importante para la población municipal en caso extraordinario. Vgr. Dar a conocer el resultado de las elecciones, etc.

3) **Los Bandos Solemnes.**— Son los que se cumplen con una mera formalidad o solemnidad.

(114) Cfr. Quintana Roldán, Carlos Francisco. Op. Cit.

Las Ordenanzas, jurídicamente se entienden como un cuerpo normativo, generalmente compilaciones de tipo codificado, que se destinan a regular legalmente alguna materia específica de las actividades humanas.

Los Reglamentos son realmente la fuente más importante de la legislación interna. (115)

El fundamento jurídico de estas fuentes formales, estrictamente municipales, las encontramos en el Artículo 115 fracción II de nuestra Ley Fundamental Federal, al tenor del siguiente:

***ARTICULO 115.- ...**

II.- 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...

(115) Ibidem.

En síntesis, podemos concluir que todos los miembros integrantes del Ayuntamiento tienen facultades específicas que son otorgadas tanto por la Constitución Local como su Ley Orgánica Municipal y que siempre su actuar no debe traspasar más allá de lo establecido por la ley y cuyo máximo objetivo debe ser la satisfacción de las necesidades de los munícipes en cuanto a servicios públicos, organización, etc. para que, de esta manera, se consolide el Municipio.

C A P I T U L O S E X T O

**"EL CENTRO NACIONAL DE
DESARROLLO MUNICIPAL"**

CAPITULO SEXTO. "EL CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL".**6.1. REFORMA AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.**

De una manera global, pues ya lo expusimos en un capitulo, a propósito, enunciaremos las principales características de este precepto:

1) El municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa.

2) El municipio está investido de personalidad jurídica - así lo prevén tanto la Constitución Federal como la Constitución Local -.

3) Tiene patrimonio propio.

4) El municipio está administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no hay ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado. Impera también el principio de la no reelección inmediata.

5) Los municipios administrarán libremente su hacienda.

En suma, debido al texto del Artículo 115 constitucional, los municipios gozarán de su autonomía política, económica y administrativa, siendo éstas sus principales características, las cuales se complementarán con diversas atribuciones específicas que permitan la apertura de un marco significativo para la presencia y trascendencia de la organización municipal en los quehaceres de la vida nacional. Además, las transformaciones que ha registrado este precepto del texto original de 1917 a la fecha, le han otorgado un dinamismo y, en mayor o menor grado, una mejor concepción constitucional y material al municipio. Aún cuando haya autores que cuestionan algunas reformas, como el maestro Tena Ramírez, quien dice que "sería curioso, si no afectara a la Ley Suprema en una de sus instituciones esenciales, contemplar el divagante criterio que hasta ahora ha presidido el tratamiento del tema a través de las tres sucesivas reformas al artículo 115 durante los años transcurridos de 1971 a 1983, publicada la primera el 6 de julio de 1971, la segunda el 7 de octubre de 1974 y la tercera el 3 de febrero de 1983". (116)

Y es precisamente esta última, la que viene a conformar al municipio mexicano en una división política innovadora, la que sin perjuicio de las importantes reformas en los demás aspectos municipales, viene a fortalecer el Pacto Federal, como nuestra genuina forma de Estado, y el camino elegido por el pueblo mexicano. O como dijera Sayeg Helú "se puede

(116) Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit.

hablar de un nuevo Federalismo Mexicano incorpora plenamente al nivel del gobierno municipal, a los caracteres del Federalismo clásico, el del Gobierno Federal y el Estatal. Hay bases firmes ya para encuadrar a los municipios del país dentro de la solidez de nuestro proceso de democratización integral, el nuevo texto del artículo 115 constitucional estatuye un muy significativo avance en la democratización y en la reforma del Municipio". (117)

En efecto, a partir de esta reforma, la trayectoria secular del municipio mexicano adquiere un inusitado impulso dentro del marco de democratización integral de la sociedad.

(117) Sayag Balú, Jorge. "Federalismo y Municipalismo Mexicanos". Instituto de Investigaciones Legislativas. Cámara de Diputados. México, 1984.

6.2. ANTECEDENTES INTERNACIONALES Y NACIONALES DEL CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL.

El complejo y rápido desarrollo de la vida municipal ha transformado por completo a las ciudades, de ahí que las funciones que deban realizar los servidores municipales para satisfacer las necesidades públicas, son mucho más numerosas y de un ámbito mayor que revestían las localidades en otrora. Y precisamente, dentro de este contexto, es que surge la exigencia de que se apliquen las ventajas de la competencia técnica a los servicios públicos, ya que éstos también han tenido huellas de la complejidad y avances de la vida moderna. Afirma Bathélemy que el proceso entraña por sí mismo una complejidad creciente en todas las ramas de la actividad humana, la especialización de las funciones, jamás han sido necesarias que en el mundo moderno. El gobierno de los hombres no es una excepción a esta regla.

Dentro de este marco de ideas en algunos países de Europa y América se han adoptado diversos organismos técnicos, que aparte de satisfacer las necesidades públicas municipales, han perfeccionado y mejor estructurado al Municipio.

Así tenemos que España cuenta con un Instituto de Administración Local, que funciona prácticamente en aspectos de carácter académico. Y en América Latina, encontramos que es en Brasil donde, en 1952, se creó el "Instituto Brasileño de Administración Municipal", con sede en Río de Janeiro.

Este Instituto nace como una sociedad civil de carácter educativo, científico y cultural - sin fines lucrativos -, con el propósito de fortalecer y perfeccionar los servicios públicos. Para lograr tales objetivos, cuenta con los siguientes órganos:

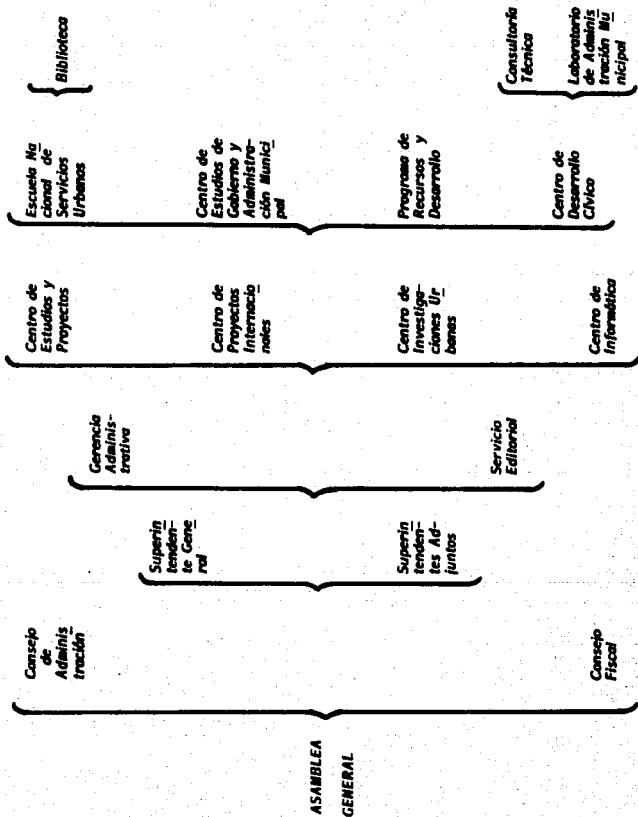
- 1.- Asamblea General.*
- 2.- Consejo de Administración*
- 3.- Consejo Fiscal.*
- 4.- Superintendente General y Superintendentes Adjuntos.*
- 5.- Gerencia Administrativa.*
- 6.- Servicio Editorial.*
- 7.- Centro de Estudios y Proyectos.*
- 8.- Centro de Proyectos Internacionales.*
- 9.- Centro de Investigaciones Urbanas.*
- 10.- Centro de Informática.*
- 11.- Escuela Nacional de Servicios Urbanos.*
- 12.- Centro de Estudios de Gobierno y Administración Municipal.*

- 13.- Programa de Recursos y Desarrollo.
- 14.- Centro de Desarrollo Cívico y Municipal.
- 15.- Consultoría Técnica.
- 16.- Laboratorio de Administración Municipal.
- 17.- Biblioteca.

Ahora bien, estos órganos se estructuran de la siguiente manera:

NOTA: Ver cuadro anexo.

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRACION MUNICIPAL



Cabe destacar que el Centro de Proyectos Internacionales lleva realizados algunos proyectos con países en Latinoamérica y Africa, con apoyo financiero de la Agencia Internacional de Desarrollo, el Banco Interamericano y una Agencia de Desarrollo Alemana. Dichos proyectos versan sobre las siguientes materias: modernización de los sistemas administrativos internos del gobierno local; descentralización de los servicios locales y urbanos; perfeccionamiento de métodos de enseñanza en cuanto a la capacitación para funcionarios municipales; simplificación administrativa municipal y difusión municipal.

Como se desprende de lo anterior, este Instituto es de vital importancia, toda vez que dada su estructuración, funcionamiento y resultados óptimos en materia municipal, ha sido invitado a participar como asesor por algunos países del extranjero. Y más aún, ha sido imitado por otros más, en cuanto a la creación de un órgano similar, encargado básicamente de la cuestión municipal, como lo son: en Venezuela, la "Fundación para el Fomento Municipal y Desarrollo de la Comunidad" (1962); y, posteriormente, la "Asociación Venezolana de Cooperación Intermunicipal" (1967).

La primera institución venezolana surgió con el propósito de asesorar técnicamente a funcionarios y empleados de los municipios para coadyuvar al desarrollo de la comunidad, procurar la asistencia social y

pugnar por el fomento municipal. La segunda, es decir, la Asociación, se creó con el objeto de promover el desarrollo comunal, la descentralización administrativa, la supremacía técnica y moral de funcionarios públicos integrantes del municipio y la adecuación de leyes municipales a los reclamos de la sociedad moderna.

En México, al igual que en otras entidades del mundo, y ya lo hemos dicho, atendiendo a la necesidad de fortalecer al municipio y propiciar la participación de los ciudadanos en todos los aspectos, han existido diversos organismos que han mejorado la calidad municipal. Tales son los casos del "Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas", con sede en Jalisco; el "Instituto de Desarrollo Municipal del Estado de México"; el "Centro de Estudios de Administración Municipal" y el "Centro Nacional de Estudios Municipales", estos tres últimos con residencia en el Distrito Federal.

Por lo que concierne al Distrito Federal, el Instituto fue creado el 31 de mayo y el Centro de Estudios, el 16 de junio, ambos del año de 1983, como consecuencia de la reforma constitucional al artículo 115 en ese mismo año; y, el Centro Nacional fue creado el 3 de mayo de 1984.

Ahora bien, sin deseos de ser exhaustivos, conviene señalar

párrafos reveladores de los dictámenes legislativos de la reforma constitucional de 1983 por ambas Cámaras:

"Fortalecer al Municipio no es perjudicar a la Federación, sino enriquecerla, toda vez que al otorgar mayor dinamismo y conferir más responsabilidades a los Municipios, a sus Ayuntamientos y, por ende, a sus ciudadanos, se propicia la participación popular y se pone mayor empeño en satisfacer los requerimientos sociales, contribuyendo así al progreso general de toda la República... Fortalecer la democracia de los Municipios es fortalecer la democracia nacional. Democratización integral y descentralización de la vida nacional son imperativos que debemos atender para satisfacer los anhelos de nuestra Constitución y las exigencias de nuestra sociedad planteadas hoy día como exigencia popular ineludible". (119)

Así se expresaron los senadores. Por su parte, la Cámara de Diputados señaló:

(119) El Marco Legislativo para el Cambio. Dirección de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República. México, D.F. 1983. ps. 36-37

"Expresada la voluntad política de abandonar los modelos centralistas que pudieron haberse configurado en diversos órdenes y de fincar las bases reales del desarrollo integral, mal podría soslayarse la necesidad de fortalecer la instancia municipal y la estatal, o cuyo efecto necesariamente la Federación debe, en todo momento, con pleno respeto a sus autonomías, revisar la propia y previo consenso ya expresado en la consulta popular, proponer las nuevas reglas de convivencia que harán posible servir mejor a la comunidad, principio y fin de la actividad gubernamental". (f20)

De esta manera, reiteramos, se crearon el "Centro de Estudios, Documentación y Asistencia para el Desarrollo Municipal", dependiente del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. Por otro lado, el "Centro de Estudios de Administración Municipal", dependiente del Instituto Nacional de Administración Pública, a través de una unidad especializada en materia de administración local denominada "Coordinación de Estudios de Administración Municipal".

Por lo que respecta al Centro Nacional de Estudios Municipales,

lo analizaremos en el apartado posterior, ya que como es el inmediatamente posterior al actual Centro Nacional de Desarrollo Municipal, lo hemos separado dada su importancia.

Con la creación de estos Centros y con apoyo de los tres niveles de gobierno, se pretende que los centros de poder regionales y municipales actúen por propio estímulo y con entera libertad dentro del marco constitucional. Sólo un actuar concertado, pero autónomo, puede despertar las energías de la provincia, no buscando enaltecer al Estado Federal, sino pretendiendo vencer con las disparidades geo-económicas, para lograr el auge de las entidades federativas y, por ende, de los municipios.

6.3. DECRETO DE CREACION DEL 'CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES', DE FECHA 3 DE MAYO DE 1984.

Para satisfacer los objetivos antes señalados, se realizaron foros de consulta popular, surgiendo la necesidad de crear, por decreto presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de mayo de 1984, el 'Centro Nacional de Estudios Municipales', como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, cuya labor consistiría, en coordinación con los Centros Estatales de Estudios Municipales, fomentar el desarrollo de la Reforma Municipal. Así se desprende del siguiente:

'DECRETO POR EL QUE SE CREA EL ORGANO ADMINISTRATIVO DESCONCENTRADO DEPENDIENTE DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION, DENOMINADO 'CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES'...

'MIGUEL DE LA MADRID HURTADO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere la Fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los

Artículos 17 y 27 Fracción VII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y...

C O N S I D E R A N D O

"Que el municipio es una comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para asumir la conducción de su desarrollo integral;

"Que el fortalecimiento municipal es una tarea nacional porque a demás de mejorar las condiciones de vida de los Municipios poco desarrollados, resuelve los graves problemas que tienen las concentraciones urbano-industriales;

"Que el fortalecimiento municipal requiere de un decidido apoyo a los gobiernos estatales y a los ayuntamientos, observando de manera indeclinable el respeto pleno de los principios de libertad y autodeterminación de las entidades federativas y de los municipios;

Que existe la firme voluntad política de promover y realizar la necesaria descentralización de la vida nacional fundamentada en el ejercicio pleno del Municipio Libre;

Que para avanzar en el perfeccionamiento del municipalismo es necesaria la realización de estudios de los sistemas legales que rigen su organización y funcionamiento;

Que la reforma al Artículo 115 Constitucional y la legislación expedida por las legislaturas de las entidades federativas en la materia, así como la marcada heterogeneidad entre los municipios del país, plantean la exigencia de impulsar el proceso de reforma de la institución municipal, mediante la concurrencia de los tres niveles de gobierno y la coordinación de las acciones del Gobierno Federal dentro de un esquema de participación y responsabilidad compartida;

Que se hace necesario perfeccionar los mecanismos

de promoción, concertación y coordinación para crear el sistema institucional que contribuya al cumplimiento de los objetivos y metas de la reforma municipal;

"Que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal prevé que los órganos que la integran concurren en instancias de coordinación cuando el despacho de los asuntos así lo requiera;

"Que para coordinar, promover y realizar los estudios mencionados se requiere de un órgano específico que tenga a su cargo las labores de coordinación y promoción de estudios; recopilación de información y realización y publicación de investigaciones;

"Que es obligación del Ejecutivo vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país y dictar las medidas que requiera ese cumplimiento;

"Que dentro de la Administración Pública la descentralización es una forma de organización que

facilita la integración de funciones, en virtud de la cual el Estado asigna autonomía técnica a un ente administrativo, dotado de competencia e investido de responsabilidades que permiten el cumplimiento ágil y oportuno de las tareas que les son encomendadas;

Que se considera necesario elaborar programas y realizar cursos de capacitación municipal, así como establecer órganos asesores de los servidores públicos municipales para coadyuvar en el buen éxito de su gestión en el cumplimiento del Artículo 115 Constitucional y de las reformas constitucionales y legales locales así como de las nuevas normas necesarias, todo en el ámbito del respeto por la autonomía municipal y con apoyo en lo que dispone el Convenio Único de Desarrollo, ha tenido ha bien expedir el siguiente:

DECRETO POR EL QUE SE CREA EL ORGANO ADMINISTRATIVO DESCONCENTRADO, DEPENDIENTE DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION,

DENOMINADO 'CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES'.

ARTICULO 1º.- Se crea el Centro Nacional de Estudios Municipales con el carácter de órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y tendrá como objetivo el fomento para el desarrollo de la Reforma Municipal, en el marco de la democratización integral y de la descentralización de la vida nacional.

ARTICULO 2º.- El Centro Nacional de Estudios Municipales realizará las siguientes funciones:

I.- Coordinar, promover y realizar proyectos de investigación, estudios y análisis de ramas y aspectos específicos del ámbito municipal;

II.- Integrar un acervo de información y documentación que facilite a las autoridades e instituciones competentes la investigación, estudio y análisis de ramas y aspectos específicos del ámbito municipal;

III.- Difundir, a través de publicaciones y actos académicos los resultados de los trabajos de investigación, estudio, análisis y recopilación de información, documentación e intercambio que realice;

IV.- Sostener relaciones de intercambio con organismos similares locales, nacionales e internacionales y coordinar sus acciones con aquellas instituciones que realicen funciones semejantes, afines o complementarias;

V.- Operar un Sistema Nacional de Fomento a la Reforma Municipal que proporcione a las autoridades municipales:

a) Servicios de información, documentación y difusión que les permita mantenerse debidamente actualizados en la materia;

b) Tecnología Básica, asesoramiento y asistencia técnica en materia de reforma municipal, con énfasis en los asuntos relacionados con democratización integral;

***VI.- Hacer el seguimiento de las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal relacionadas con la Reforma Municipal;**

***VII.- Asesorar al Secretario de Gobernación en cuanto a las relaciones con los gobiernos estatales y las autoridades municipales;**

***VIII.- Servir de foro para que las autoridades municipales examinen libremente problemas comunes y experiencias particulares cuyo conocimiento auspice la solidaridad entre ellas y permita el desarrollo armonioso de la vida municipal en el país;**

***IX.- Apoyar la creación, desarrollo y consolidación de los Centros Estatales de Estudios Municipales;
y**

***X.- Las demás que este decreto, el Secretario de Gobernación y otras disposiciones le confieran para el cumplimiento de sus fines.**

ARTICULO 3º.- Los Recursos del Centro Nacional de Estudios Municipales se integrarán con:

I.- El presupuesto que le otorgue el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Gobernación;

II.- Las aportaciones que reciba y las que puedan derivarse de acuerdos o convenios que suscriba con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con los Estados de la Unión y con los municipios, y

III.- Los demás ingresos o bienes que adquiera por cualquier otro medio legal.

ARTICULO 4º.- El Centro Nacional de Estudios Municipales contará con los siguientes órganos:

I.- Comisión Consultiva;

II.- Consejo Asesor, y

III.- Vocal Ejecutivo.

"ARTICULO 5º.- La Comisión Consultiva estará presidida por el Secretario de Gobernación e integrada por los miembros que acuerde el Jefe del Ejecutivo.

"ARTICULO 6º.- Serán funciones de la Comisión Consultiva:

"I.- Conocer anualmente los informes que rinda el Vocal Ejecutivo, y

"II.- Opinar sobre los programas que realice el Centro.

"ARTICULO 7º.- El Consejo Asesor estará integrado por profesionales de reconocido prestigio, con experiencia en materias de administración municipal, y tendrá como función asesorar al Vocal Ejecutivo del Centro en lo concerniente a los programas y proyectos correspondientes. Los miembros del Consejo Asesor serán designados por el Secretario de Gobernación.

"ARTICULO 8º.- El Vocal Ejecutivo del Centro, quien fungirá como Secretario Técnico de la Comisión Consultiva y como Presidente del Consejo Asesor, será designado y removido por el Secretario de Gobernación y tendrá las siguientes funciones:

"I.- Representar al Centro en los asuntos que se deriven de las funciones del mismo;

"II.- Elaborar los programas del Centro y someterlos a la aprobación del Secretario de Gobernación;

"III.- Proponer al Secretario de Gobernación el nombramiento de los servidores públicos del Centro y nombrar y remover a los mismos, así como determinar sus atribuciones con apego al presupuesto aprobado y demás disposiciones legales aplicables;

"IV.- Dirigir técnica y administrativamente al Centro;

"V.- Proponer al Secretario de Gobernación las medidas adecuadas para el mejor funcionamiento del Centro;

VI.- Establecer, previo acuerdo con el Secretario de Gobernación, los órganos técnicos y administrativos necesarios para el desarrollo de las actividades del Centro;

VII.- Formular el anteproyecto del presupuesto anual del Centro y someterlo a la consideración del Secretario de Gobernación;

VIII.- Realizar tareas editoriales y de difusión relacionadas con el objeto del Centro;

IX.- Suscribir acuerdos o convenios con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con las Entidades Federativas y con los Municipios en materia de la competencia del Centro;

X.- Suscribir convenios de colaboración con Instituciones públicas y privadas;

XI.- Presentar un informe anual de las actividades realizadas y de los resultados obtenidos, acompañando

los informes específicos que se le requieran, y

"XII.- *Los demás que este decreto y otras disposiciones le confieren.*

T R A N S I T O R I O

"UNICO.- *El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.*

"Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintisiete días del mes de abril de mil novecientos ochenta y cuatro.- Miguel de la Madrid Hurtado.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Manuel Bartlett Díaz.- Rúbrica.- El Secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari. Rúbrica".

De lo anterior, podemos señalar que el Centro Nacional de Estudios Municipales fue creado con el siguiente objetivo:

EL FOMENTO PARA EL DESARROLLO DE LA REFORMA MUNICIPAL, EN EL MARCO DE LA DEMOCRATIZACION INTEGRAL Y DE LA DESECENTRALIZACION DE LA VIDA NACIONAL.

Para llevar a cabo este objetivo se requirió de la cooperación de los Centros Estatales de Estudios Municipales, además de la concurrencia de los tres niveles de gobierno.

Es decir, se pretendía que hubiera una capacitación de los funcionarios municipales por personas altamente capacitadas para atender directamente las necesidades de los habitantes de los municipios y atacar problemas de fondo; la realización de investigaciones y publicaciones en aspectos municipales para hacer del conocimiento público los adelantos en todas las ramas y estar acorde a la actualización y, por último, celebrar convenios tanto con instituciones nacionales como extranjeras para así intercambiar experiencias y conocimientos científicos y coadyuvar para lograr la armonía de todos los ciudadanos.

6.4. DECRETO POR EL QUE CAMBIO DE DENOMINACION A "CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL", DE FECHA 2 DE NOVIEMBRE DE 1989.

Por el deseo de fortalecer a nuestra célula fundamental, que es el Municipio y adecuarlo a los requerimientos de la modernidad, fue acertado el decreto de fecha 2 de noviembre de 1989, por medio del cual se reorientaron los objetivos del Centro Nacional de "Estudios Municipales" para hacerlos congruentes con el "Desarrollo Municipal" e, inclusive, se le cambió de denominación por el de "Centro Nacional de Desarrollo Municipal", así se desprende del subsecuente:

"DECRETO QUE ABROGA EL DIVERSO POR EL QUE SE CREO EL ORGANO ADMINISTRATIVO DESCONCENTRADO DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION, CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES QUE TIENE COMO FINALIDAD EL CAMBIO DE DENOMINACION POR EL DE 'CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL' Y LA REORIENTACION DE SUS OBJETIVOS...

"CARLOS SALINAS DE GORTARI, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el Artículo

89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 17 y 27, fracción VII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y

C O N S I D E R A N D O

"Que la autoridad municipal es la instancia política y administrativa más próxima a la comunidad, que le permite conocer y resolver sus problemas así como impulsar su desarrollo, con la colaboración y el respeto mutuo del Estado y de la Federación, en el marco de nuestra Ley Fundamental;

"Que el artículo 115 constitucional, establece las bases para revertir el centralismo y fortalecer al municipio, otorgándole nuevas facultades y mayores recursos para ejercer más ampliamente sus atribuciones;

"Que por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de mayo de 1984, se creó el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, denominado Centro

Nacional de Estudios Municipales, con el objeto de difundir y promover la Reforma Municipal;

"Que es voluntad del Ejecutivo Federal a mi cargo, avanzar en el desarrollo municipal, para lo cual es indispensable adecuar los instrumentos y mecanismos gubernamentales a los nuevos tiempos, que permitan elevar el nivel de vida de los habitantes y transformar a los municipios en promotores de su propio desarrollo;

"Que el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 concibe el fortalecimiento del Pacto Federal como la modernización política del municipio, al recoger las facultades que el artículo 115 constitucional le otorga, y consolidarlo como una condición para avanzar en todos los órdenes de la vida nacional;

"Que para cumplir estos principios es necesaria la reorientación de los objetivos del Centro Nacional de Estudios Municipales, hacia la elaboración y ejecución de programas y actividades que profundicen

en el desarrollo municipal, a través de acciones de información, orientación y asesoría, así como de coordinación, concertación y apoyo a los municipios del país; conservando su misma naturaleza jurídica de órgano desconcentrado, con autonomía técnica dotado de competencia e investido de atribuciones que permitan el cumplimiento oportuno de sus objetivos;

Que en base a las consideraciones anteriores y con el propósito de lograr el desarrollo político, de la cooperación municipal y la adecuación del marco jurídico municipal, he tenido a bien expedir el siguiente:

D E C R E T O

ARTICULO 1º.- *El Centro Nacional de Desarrollo Municipal, es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, y tiene como objetivo la realización de programas y acciones para el desarrollo integral del municipio en el marco de la*

modernización política que propicie el avance de la democracia, mediante la concertación y la participación de la sociedad.

***ARTICULO 2º.- El Centro Nacional de Desarrollo Municipal, tendrá las siguientes atribuciones:**

***I.- Coordinar, promover y realizar proyectos de investigación, estudios y análisis de la organización municipal;**

***II.- Promover la elaboración de un programa que contenga políticas y acciones tendientes al desarrollo municipal, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los gobiernos estatales y municipales, y los sectores social y privado involucrados en la materia y que contribuyan a dicho desarrollo en los ámbitos político y social;**

***III.- Colaborar con los gobiernos estatales y municipales y las organizaciones sociales y privadas**

en la elaboración y promoción de Programas Estatales de Desarrollo Municipal;

"IV.- Proponer la integración de las Comisiones Ejecutivas con la participación de los sectores social y privado involucrados, para colaborar en la ejecución de las acciones que se deriven de los Programas de Desarrollo Municipal;

"V.- Impulsar la creación de grupos de trabajo y de concertación que brinden apoyo y asesoría en las diversas tareas que propicien el desarrollo municipal;

"VI.- Promover la realización de Programas de Desarrollo que prevean una mayor participación de la comunidad, a través de la concertación de acciones concretas con las distintas organizaciones sociales y privadas;

"VII.- Apoyar los Programas de Colaboración Intermunicipal para emprender acciones prioritarias

de interés común, así como aquellas que den solución a problemas afines, a través de la concertación, integración e intercambio de recursos y actividades entre municipios;

"VIII.- Proponer al Secretario de Gobernación las adecuaciones jurídicas y reglamentarias que permitan ordenar e impulsar las acciones del desarrollo municipal que estime procedentes;

"IX.- Organizar reuniones nacionales y regionales de municipios para el intercambio de experiencias y analizar en ellas temas prioritarios y problemas comunes;

"X.- Difundir por medio de publicaciones y actos académicos, por sí, o a través de convenios con instituciones docentes y organismos públicos, los resultados de los trabajos de investigación científica, estudio, análisis y recopilación de información, documentación e intercambio que se realice;

***XI.- Establecer y administrar una librería especializada en materia municipal, así como destinar las áreas necesarias para la biblioteca, el centro de documentación y de consulta en que se reúna el acervo documental y bibliográfico sobre la materia;**

***XII.- Integrar un centro nacional de informática municipal que contenga un banco de datos sobre los distintos aspectos de la vida municipal, que sirva de base para la realización de estudios científicos, análisis comparativos, estudios de evolución y prospectiva y casos prácticos; para cuyo efecto, se preverá la adecuada coordinación del Centro del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática;**

***XIII.- Apoyar e impulsar la creación, operación y desarrollo de los Centros Estatales que promuevan el desarrollo municipal;**

***XIV.- Asesorar, cuando así fuere requerido, al Secretario de Gobernación en su relación con los**

**Gobiernos Estatales y las autoridades municipales,
y**

**°XV.- Las demás que otras disposiciones le confieron
y las que señale el Secretario de Gobernación.**

**°ARTICULO 3°.- Los recursos el Centro Nacional
de Desarrollo Municipal se integrarán con:**

**°I.- El presupuesto que le otorgue el Gobierno
Federal, a través de la Secretaría de Gobernación;**

**°II.- Las aportaciones que reciba y las que puedan
derivarse de acuerdos o convenios que suscriba con
las dependencias y entidades de la Administración
Pública Federal, con los Estados de la Unión y con
los Municipios; y**

**°III.- Los demás ingresos o bienes que reciba por
cualquier otro medio legal.**

°ARTICULO 4°.- El Centro Nacional de Desarrollo

Municipal contará con los siguientes órganos:

- *I.- Comisión Nacional de Desarrollo Municipal;*
- *II.- Consejo Consultivo, y*
- *III.- Vocal Ejecutivo.*

**ARTICULO 5º.- La Comisión Nacional de Desarrollo Municipal estará presidida por el Secretario de Gobernación, o por la persona que éste designe, e integrada por un representante de cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal siguientes: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Secretaría de la Reforma Agraria y Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.*

**También podrán formar parte de la Comisión otras dependencias y entidades públicas cuyas funciones estén vinculadas al ámbito de competencia municipal, las que intervendrán de acuerdo a sus atribuciones.*

"Asimismo, se invitará a participar en la Comisión a los gobiernos estatales y municipales y a instituciones y organismos que por la naturaleza de sus actividades y la materia de que se trate, deban intervenir, en su carácter de observadores.

"ARTICULO 6º.- Serán funciones de la Comisión Nacional de Desarrollo Municipal:

"I.- Proponer las acciones necesarias en todo aquello que tenga relación con el cumplimiento de los objetivos del Centro;

"II.- Analizar y aprobar en su caso, los programas y acciones vinculados al desarrollo municipal, que establezca el Centro, para la realización de sus objetivos;

"III.- Recibir propuestas, realizar estudios y proyectos y promover programas de coordinación y concertación para el desarrollo municipal;

"IV.- Conocer permanentemente el grado de avance de los programas y acciones, recomendando las medidas necesarias para el estricto cumplimiento de las rentas previstas; y

"V.- Aprobar el Reglamento Interno del Centro y Manuales de Procedimientos y Servicios al Público.

"ARTICULO 7º.- El Consejo Consultivo estará integrado por personalidades en las materias de desarrollo municipal que representarán a los niveles federal, estatal y municipal de gobierno; asimismo, los integrarán profesionales académicos de reconocido prestigio; representantes de instituciones académicas, de los colegios de profesionales y de las organizaciones de los sectores social y privado; y tendrá como función asesorar al Vocal Ejecutivo del Centro, en lo concerniente a los programas y proyectos correspondientes.

"Los miembros del Consejo Consultivo que representen al nivel federal de gobierno, serán invitados por

el Secretario de Gobernación y los que representen al nivel estatal y municipal, lo serán por las autoridades competentes y se reunirán cuando menos, una vez al año.

**ARTICULO 8º.- El Vocal Ejecutivo del Centro, quien fungirá como Secretario Técnico de la Comisión Nacional de Desarrollo Municipal y como presidente del Consejo Consultivo, será designado por el Secretario de Gobernación y tendrá las siguientes funciones:*

**I.- Dar opinión y presentar propuestas sobre los distintos aspectos comprendidos en los programas y proyectos de desarrollo municipal que se pongan a su consideración;*

**II.- Integrar grupos de trabajo para realizar los diversos proyectos que se consideren prioritarios para el desarrollo municipal;*

°III.- Presentar observaciones y consideraciones sobre las modificaciones y ajustes que deban hacerse al marco jurídico que regula las funciones y atribuciones de los municipios, que se pongan a consideración;

°IV.- Elaborar programas del Centro y someterlos a la aprobación del Secretario de Gobernación, y hacer cumplir los acuerdos y resoluciones que éste dicte;

°V.- Proponer al Secretario de Gobernación, el nombramiento de los servidores públicos del Centro y nombrar y remover a los mismos, así como determinar sus atribuciones, ámbitos de competencia y retribuciones con apego al presupuesto aprobado y demás disposiciones legales aplicables;

°VI.- Dirigir técnica y administrativamente al Centro;

°VII.- Proponer al Secretario de Gobernación las medidas adecuadas para el mejor funcionamiento del Centro;

***VIII.- Establecer, previo acuerdo con el Secretario de Gobernación, los órganos técnicos y administrativos necesarios para el desarrollo de sus actividades del Centro;**

***IX.- Formular el anteproyecto de presupuesto anual del Centro y someterlo a la consideración del Secretario de Gobernación;**

***X.- Realizar tareas editoriales y de difusión acerca de las distintas materias relativas al desarrollo municipal;**

***XI.- Suscribir acuerdos o convenios con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con las Entidades Federativas y con los Municipios, en materia de la competencia del Centro;**

***XII.- Suscribir convenios de colaboración con instituciones públicas y privadas;**

***XIII.-** Presentar un informe anual de las actividades realizadas y de los resultados obtenidos, acompañando los informes específicos que se le requirieron; y

***XIV.-** Las demás que este decreto, el Secretario de Gobernación y otras disposiciones le confieren.

T R A N S I T O R I O

***PRIMERO.-** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

***SEGUNDO.-** Se abroga el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de mayo de 1988.

"Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, D.F., a los 31 días del mes de octubre de 1989. Carlos Salinas de Gortari.-
Rúbrica.- El Secretario de Programación y Presupuesto, Ernesto Zedillo Ponce de León.- -
Rúbrica."

6.5. NATURALEZA JURIDICA DEL CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL.

El Centro Nacional de Desarrollo Municipal es un órgano desconcentrado, toda vez que se encuadra dentro de las características de este tipo de administración, como lo son:

1) Son creados por una ley o reglamento, en este caso emanó de un decreto expedido por el Ejecutivo Federal. (Artículo 1º del decreto que abroga el diverso que creó el Centro Nacional de Estudios Municipales).

2) Dependen siempre de la Presidencia, de una Secretaría o de un Departamento de Estado. En el asunto que nos ocupa, el Centro Nacional de Desarrollo Municipal depende de la Secretaría de Gobernación.

3) Su competencia deriva de las facultades de la Administración Central. Todo esto con fundamento en lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al establecer que las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, para la mayor atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia

(en la rama que nos ocupa, es sobre aspectos municipales) y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

4) Su presupuesto anual es el que le otorgue la Federación a través de la Secretaría de Gobernación, ya que de ésta depende.

5) Las decisiones más importantes requieren de la aprobación del órgano del cual dependen, como es la Secretaría de Gobernación.

6) Tienen autonomía técnica, es decir, tienen facultades de decisión limitadas, ya que al depender de un órgano central (Secretaría de Gobernación), tienen cierta autonomía; pero sin no es con el acuerdo del órgano del cual dependen, no puede llevar a cabo decisiones trascendentales.

7) No puede tratarse de un órgano superior (siempre dependen de otro).

En síntesis, el Centro Nacional de Desarrollo Municipal fue creado por decreto presidencial como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con presupuesto que le otorgue la Federación, a través de la Secretaría de Gobernación y está investido de facultades en materia municipal.

6.6. CARACTERISTICAS DE CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL.

El Centro Nacional de Desarrollo Municipal cuenta con las siguientes características:

- 1) Creado por decreto presidencial.*
- 2) Es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.*
- 3) Es un ente investido de autonomía técnica.*
- 4) Su objetivo principal es la realización de programas y acciones que coadyuven al desarrollo integral del municipio.*
- 5) Cuenta con patrimonio, el cual está integrado por el presupuesto que le otorgue el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Gobernación, con aportaciones que reciba y las que puedan derivarse de acuerdos o convenios que suscriba con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con los Estados de la Unión y con los propios Municipios y por otros ingresos o bienes que reciba por cualquier otro medio legal.*

El Centro Nacional de Desarrollo Municipal lleva a cabo las siguientes acciones:

P R I M E R A

Promover la participación comunitaria para el desarrollo y fortalecimiento de los gobiernos municipales por medio del apoyo y asesoría a los gobiernos de los Estados y a los Ayuntamientos para realizar tal fin.

S E G U N D A

En materia tributaria, apoyará a la administración tributaria de los municipios, creando mecanismos de coordinación financiera que coadyuven con los programas de desarrollo y proyectos productivos. Para tal efecto, será gestor en la canalización de recursos hacia los municipios.

T E R C E R A

Proporcionar asistencia técnica a los Ayuntamientos en lo referente a la prestación de servicios públicos municipales para subsanar las deficiencias en el desempeño de esta actividad.

C U A R T A

Promueve programas de ordenamiento territorial y acciones de colaboración intermunicipal para resolver los problemas de la regulación de las reservas territoriales.

Q U I N T A

Asesorar sobre las bases jurídicas y los reglamentos, la organización y funcionamiento de los gobiernos municipales para facilitar la tarea gubernamental de las autoridades municipales.

Con las anteriores acciones se pretende que se obtengan resultados óptimos para satisfacer las necesidades prioritarias de la comunidad municipal. Por un lado, garantizando la continuidad de las acciones iniciadas y, por el otro, afianzar y, en su caso, reorientar los planes de desarrollo a fin de generar beneficios económicos y sociales para las comunidades municipales; asimismo, es indispensable elevar la capacidad administrativa y de gestión, crear los mecanismos que faciliten la búsqueda de apoyos institucionales y emplear en forma adecuada los recursos, no sólo financieros, sino humanos, técnicos y materiales y, sobre todo, abriendo marcos de participación ciudadana para saber cuáles son sus requerimientos imperantes. Así se desprende del análisis de las facultades del Centro Nacional que se exponen en siguiente apartado.

6.7. FACULTADES DEL CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL.

Para lograr la realización de las acciones encomendadas al Centro Nacional está investido con las siguientes atribuciones:

FACULTADES DEL CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL	
1.-	<i>Coordinar, promover y realizar proyectos de investigación, estudio y análisis de la organización municipal.</i>
2.-	<i>Promover la elaboración de un programa que contenga políticas y acciones tendientes al desarrollo municipal, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los gobiernos estatales y municipales y con los sectores social y privado involucrados en la materia y que contribuyen a dicho desarrollo en los ámbitos político y social.</i>
3.-	<i>Colaborar con los gobiernos estatales y municipales y las organizaciones sociales y privadas, en la elaboración y promoción de programas estatales de desarrollo municipal.</i>
4.-	<i>Proponer la integración de los sectores social y privado involucrados para colaborar en la ejecución de las acciones que se deriven de los programas de desarrollo municipal.</i>

5.- *Impulsar la creación de grupos de trabajo y de concertación que brinden apoyo y asesoría en las diversas tareas que propicien el desarrollo municipal.*

6.- *Promover la realización de programas de desarrollo que prevean una mayor participación de la comunidad, a través de la concertación de acciones concretas con las distintas organizaciones sociales y privadas.*

7.- *Apoyar los programas de colaboración intermunicipal para emprender acciones prioritarias de interés común, así como aquellas que den solución a problemas afines, a través de la concertación, integración e intercambio de recursos y actividades entre los municipios.*

8.- *Proponer al Secretario de Gobernación las adecuaciones jurídicas y reglamentarias que permiten ordenar e impulsar las acciones del desarrollo municipal que estime procedentes.*

9.- *Organizar reuniones nacionales y regionales de municipios para el intercambio de experiencias y analizar en ellas temas prioritarios y problemas comunes.*

10.- *Difundir por medio de publicaciones y octos académicos, por sí o a través de convenios con instituciones docentes y organismos públicos, los resultados de los trabajos de investigación científica, estudio y análisis y recopilación de información, documentación e intercambio que se realice.*

11.- *Establecer y administrar una librería especializada en materia municipal, así como destinar las áreas necesarias para la biblioteca, el Centro de Documentación de Consulta en que se reúna el acervo documental y bibliográfico sobre la materia.*

12.- *Integrar un Centro Nacional de Informática Municipal, que sirva de base para la realización de estudios específicos, análisis comparativos, estudios de evolución y prospectiva y casos prácticos; para cuyo efecto, se preverá la adecuada coordinación del Centro con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.*

13.- *Apoyar e impulsar la creación, operación y desarrollo de los Centros Estatales que promuevan el desarrollo municipal.*

14.- *Asesorar, cuando así fuere requerido, al Secretario de Gobernación en su relación con los gobiernos estatales y las autoridades municipales.*

15.- Las demás que otras disposiciones le confieren y las que señale el Secretario de Gobernación.

Es así como quedaron listadas las facultades del Centro Nacional de Desarrollo Municipal.

6.8. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL.

El Centro Nacional de Desarrollo Municipal, para cumplir mejor las tareas que le son encomendadas, cuenta con los siguientes órganos administrativos:

- 1) *Comisión Nacional de Desarrollo Municipal.*
- 2) *Consejo Consultivo.*
- 3) *Vocal Ejecutivo.*
- 4) *Dirección de Difusión*
 - a) *Subdirección de Información y Documentación.*
 - b) *Subdirección de Proyectos Especiales.*
 - c) *Subdirección de Estudios e Investigación.*
 - d) *Subdirección de Capacitación.*
- 5) *Dirección de Coordinación Interinstitucional y Estatal.*
- 6) *Coordinación Administrativa.*
- 7) *Centro de Información Municipal.*

Los órganos del Centro Nacional están representados por los siguientes miembros:

1.- COMISION NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL.

- 1) *Preside el Secretario de Gobernación o la persona que éste designe.*
- 2) *Una representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*
- 3) *Un representante de la Secretaría de Programación y Presupuesto.**
- 4) *Un representante de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. ***
- 5) *Un representante de la Secretaría de la Reforma Agraria.*
- 6) *Un representante del Banco Nacional de Obras*

* Desaparece este representante por reforma a la L.O.A.F.F., en virtud de que se fusionó la Secretaría de Programación y Presupuesto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

** Actualmente es un representante de la Secretaría de Desarrollo Social, según reforma a la L.O.A.F.F.

y Servicios Públicos.

7) También pueden - alternativo - integrarla representantes de otras dependencias y entidades que estén involucradas al ámbito de competencia municipal.

8) Se invitará a participar en la Comisión a los gobiernos estatales y municipales y a instituciones y organismos que por la naturaleza de que se trate, deban intervenir en su carácter de observadores.

II.- CONSEJO CONSULTIVO.

1) Personalidades de los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

Los representantes del gobierno federal serán invitados por el Secretario de Gobernación y los representantes de los gobiernos estatal y municipal serán invitados por las autoridades competentes y se reunirán cuando menos una vez al mes.

2) Profesionales académicos de reconocido prestigio.

3) Representantes de instituciones académicas.

4) Representantes de los colegios profesionales.

5) Representantes de organizaciones de los sectores social y privado.

III.- VOCAL EJECUTIVO.

Fungirá como Secretario Técnico de la Comisión Nacional de Desarrollo Municipal y como Presidente del Consejo Consultivo.

Será designado por el Secretario de Gobernación.

Estas tres áreas, sin subestimar a las demás, son las que integran el cuerpo medular del Centro Nacional, por lo que, en líneas posteriores se especificarán todas y cada una de las facultades de todos los departamentos de dicho Centro.

6.9. FACULTADES DE LOS ORGANOS QUE INTEGRAN EL CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL.

Por lo que respecta a las facultades de los órganos integrantes de la estructura del Centro, las hemos agrupado en los siguientes cuadros:

COMISION NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL	
1.-	<i>Proponer las acciones necesarias en todo aquello que tenga relación con el cumplimiento de los objetivos del Centro.</i>
2.-	<i>Analizar y aprobar, en su caso, los programas y acciones vinculados al desarrollo municipal que establezca el Centro, para la realización de sus objetivos.</i>
3.-	<i>Recibir propuestas, realizar estudios y proyectos y promover programas de coordinación y concertación para el desarrollo municipal.</i>
4.-	<i>Conocer permanentemente el grado de avance de los programas y acciones, recomendando las medidas necesarias para el estricto cumplimiento de las metas previstas.</i>
5.-	<i>Aprobar el Reglamento Interno del Centro y Manuales de Procedimientos y Servicios al Público.</i>

CONSEJO CONSULTIVO

- 1.- *Asesorar al Vocal Ejecutivo del Centro en lo concerniente a los programas y proyectos correspondientes.*

VOCAL EJECUTIVO

- 1.- *Dar opinión y presentar propuestas sobre los distintos aspectos comprendidos en los programas y proyectos de desarrollo municipal que se pongan a su consideración.*
- 2.- *Integrar grupos de trabajo para realizar los diversos proyectos que se consideren prioritarios para el desarrollo municipal.*
- 3.- *Presentar observaciones y consideraciones sobre las modificaciones y ajustes que deben hacerse al marco jurídico que regula las funciones y atribuciones de los municipios, que se pongan a su consideración.*
- 4.- *Elaborar programas del Centro y someterlos a la aprobación del Secretario de Gobernación, y hacer cumplir los acuerdos y resoluciones que éste dicte.*

5.- *Proponer al Secretario de Gobernación el nombramiento de los servidores públicos del Centro y nombrar y remover a los mismos, así como determinar sus atribuciones, ámbitos de competencia y retribuciones con apego al presupuesto aprobado y demás disposiciones legales aplicables.*

6.- *Dirigir técnica y administrativamente al Centro.*

7.- *Proponer al Secretario de Gobernación las medidas adecuadas para el mejor funcionamiento del Centro.*

8.- *Establecer, previo acuerdo con el Secretario de Gobernación, los órganos técnicos y administrativos necesarios para el desarrollo de las actividades del Centro.*

9.- *Formular el anteproyecto de presupuesto anual del Centro y someterlo a la consideración del Secretario de Gobernación.*

10.- *Realizar tareas editoriales y de difusión acerca de las distintas materias relativas al desarrollo municipal.*

11.- *Suscribir acuerdos o convenios con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con las entidades federativas y con los municipios, en materia de la competencia del Centro.*

12.- *Suscribir convenios de colaboración con instituciones públicas o privadas.*

13.- *Presentar un informe anual de las actividades realizadas y de los resultados obtenidos, acompañando los informes específicos que se le requieran.*

14.- *Las demás que el decreto, el Secretario de Gobernación y otras disposiciones le confieran.*

DIRECCION DE DIFUSION

1.- *Publicar los estudios, investigaciones, ensayos y proyectos relativos a la temática municipal elaborados por el Centro.*

2.- *Publicar mensualmente la Revista "El Municipio", órgano informativo encargado de difundir las actividades realizadas en materia de fortalecimiento municipal en todos los municipios del país.*

3.- *Difundir las actividades académicas en relación a la temática municipal y la experiencia de la descentralización realizadas en el país, en la Revista Trimestral "Estudios Municipales".*

4.- *Difundir, a través de los medios de comunicación, las actividades realizadas por el Centro.*

SUBDIRECCION DE INFORMACION Y DOCUMENTACION

1.- *Coordinar la operación y actualización del Sistema Nacional de Información y Documentación Municipal para facilitar la realización de estudios, investigaciones y análisis del municipio.*

2.- *Supervisar la actualización del inventario de las investigaciones sobre la problemática del país.*

SUBDIRECCION DE PROYECTOS ESPECIALES

- 1.- *Coordinar la realización de estudios e investigaciones tendientes a ampliar el conocimiento de la organización municipal.*
- 2.- *Coordinar la realización de estudios sobre ordenamientos legales que rigen la vida municipal en materia económica, administrativa, política y social.*
- 3.- *Supervisar la realización de estudios e investigaciones que soliciten las dependencias federales y estatales, así como las autoridades municipales y las organizaciones privadas sobre aspectos específicos de la administración municipal.*

SUBDIRECCION DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES

- 1.- *Promover, en coordinación con los gobiernos de los Estados, la realización de estudios orientados a buscar soluciones a la problemática municipal.*

2.- *Coordinar, con instituciones públicas y privadas, acciones tendientes a la ejecución de estudios e investigaciones en el ámbito de la administración pública municipal.*

3.- *Apoyar a los Centros Estatales de Estudios Municipales en la realización de estudios e investigaciones en materia municipal.*

4.- *Coordinar y fomentar la relación con instituciones públicas y privadas, locales, nacionales e internacionales, que realicen estudios e investigaciones en materia de administración pública municipal.*

5.- *Mantener relaciones con las asociaciones de tecnología administrativa, como el Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología y otras instituciones similares para mejorar la prestación de los servicios públicos y actividades económicas en los municipios.*

6.- *Organizar anualmente el certámen "Premio de Estudios Municipales".*

SUBDIRECCION DE CAPACITACION

- 1.- *Coordinar el diseño y producción del material didáctico que sirve de apoyo a la docencia e investigación en materia municipal.*
- 2.- *Coordinar recursos y seminarios que analicen la problemática municipal.*

SUBDIRECCION DE SEGUIMIENTO Y PLANEACION

- 1.- *Coordinar los Centros Estatales de Estudios Municipales la elaboración del Programa Anual de Fomento a la Reforma Municipal.*
- 2.- *Controlar el seguimiento y evaluación de las acciones del Centro Nacional y los Centros Estatales.*

- 3.- *Colaborar en el análisis de los estudios realizados por otras instituciones en el ámbito federal, estatal y municipal a corto, mediano o largo plazo, en materia de fomento a la Reforma Municipal.*

DIRECCION DE COORDINACION INTERINSTITUCIONAL Y ESTATAL

- 1.- *Coordinar las relaciones entre el Centro Nacional de Desarrollo Municipal y los Centros Estatales.*
- 2.- *Impulsar, a través de convenios con los gobiernos de los Estados, las actividades de los Centros Estatales de Estudios Municipales.*
- 3.- *Organizar las acciones para crear, operar y actualizar el Sistema Nacional de Información y Documentación Municipal.*
- 4.- *Impulsar la realización de foros para el análisis y discusión de problemas comunes de la administración municipal.*

COORDINACION ADMINISTRATIVA

- 1.- *Administrar los recursos humanos y materiales con que cuenta el Centro Nacional de Desarrollo Municipal para el pleno logro de sus objetivos.*
- 2.- *Sistematizar los resultados en las actividades del Centro Nacional.*
- 3.- *Controlar y distribuir las publicaciones que edita el Centro.*

CENTRO DE INFORMACION MUNICIPAL

- 1.- *Brindar a las autoridades municipales, servidores públicos, investigadores, estudiantes y público en general, la información oportuna, completa y actualizada sobre la realidad municipal, utilizando, para ello, los métodos modernos que nos ofrece la electrónica y la informática.*

Por lo que respecta a este Centro de Información, el Centro Nacional de Desarrollo Municipal, en cumplimiento de las atribuciones que le confiere el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 2 de noviembre de 1989, el cual reorienta sus objetivos y sus funciones, y con objeto de apoyar a la política moderna del Gobierno de la República, ha comenzado a operar el Centro de Información Municipal con el propósito de contar con un espacio abierto dedicado a difundir una nueva cultura municipal basada en el conocimiento pleno de las aspiraciones, retos, problemas y soluciones que enfrentan todos los municipios del país.

El Centro de Información cuenta con los siguientes servicios:

- 1) Librería Especializada.*
- 2) Catálogo de Obras y Proyectos Municipales.*
- 3) Mapa de los Municipios de México.*
- 4) Sistema Nacional de Información Municipal.*
- 5) Galería de los Mapas.*
- 6) Mapa Municipal.*
- 7) Banco de Experiencias Municipales.*

1) Librería Especializada.

Tiene el propósito de difundir la cultura municipal a través de aquellas publicaciones que, por su contenido, aportan los elementos necesarios para conocer más y mejor la historia, la cultura, el gobierno, la administración y la legislación de los municipios, para que todas las personas interesadas en la materia municipal estén mejor documentadas.

De esta manera se pretende abarcar nueve áreas:

- a) Política y Gobierno Municipal.**
- b) Economía y Finanzas Públicas.**
- c) Historia, Cultura y Civismo Municipales.**
- d) Información Socioeconómica y Estadísticas Básicas.**
- e) Administración Pública Municipal.**
- f) Legislación Municipal.**
- g) Desarrollo Urbano y Ecología Municipal.**
- h) Servicios Públicos Municipales.**
- i) Planeación Municipal.**

La información que se deduce en estas materias se edita periódicamente en un Catálogo de Publicaciones y establece el Sistema de Ventas por Correo con el objeto de ampliar su cobertura y brindar un servicio más ágil y oportuno.

2) Catálogo de Obras y Proyectos Municipales.

A través de este Catálogo se muestran todos aquellos programas, obras y acciones que realizan los gobiernos federal y estatales, y que tienen incidencia directa en los municipios. También por medio de su contenido se pretende orientar a las autoridades municipales sobre los apoyos que la Federación y los gobiernos de los Estados pueden brindar a los municipios en materia de construcción, ampliación o rehabilitación de obras, así como en lo concerniente al otorgamiento de créditos y asistencia técnica, a través de sus diferentes dependencias y organismos.

Por otro lado, este Catálogo se convierte en un instrumento útil al dar a conocer el nombre de los programas, obras o acciones específicas, las instituciones encargadas de llevarlos a cabo y la estructura financiera con que operan, incorporando los mecanismos de participación comunitaria que en cada caso se hayan instrumentado.

3) Mapa de los Municipios de México.

El Centro de Información Municipal ha instalado en su módulo central el Mapa de los Municipios en México, el cual presenta la división política de los treinta y un Estados y de todos los municipios con que cuenta el país. Por otro lado, contempla la clasificación de los municipios a través de su tipología previamente definida, identificando nueve categorías diferentes mediante los colores de luz que circularán por medio de celdas de fibra óptica, aprovechando así, los avances de la electrónica y contando, al mismo tiempo, con un sistema moderno de diagnóstico inmediato que permite conocer la vocación socioeconómica de nuestros municipios.

4) Sistema Nacional de Información Municipal.

Se diseñó y estableció un sistema basado en el procesamiento electrónico de datos que permita cumplir con los objetivos del Centro Nacional de Desarrollo Municipal en las materias de orientación y capacitación, información y asesoría y apoyo directo a los programas específicos para promover eficazmente el desarrollo de los municipios del país.

Con las acciones de este Sistema se pretende que se beneficie

de manera inmediata a los ayuntamientos, al verse provistos de datos completos y actualizados que les permitan elaborar un diagnóstico propio y así poder intervenir plenamente en la planeación de su desarrollo.

Este Sistema Nacional de Información Municipal contempla cinco programas básicos:

- 1) Banco de Proyecto.
- 2) Información Básica.
- 3) Perfil de la Administración Municipal.
- 4) Demandas Concretas de los Municipios.
- 5) Directorios.

1) **Banco de Proyecto.**— Proporciona información de apoyo para proyectos de obras, prestación de servicios, administración o promoción social.

2) **Información Básica.**— Proporciona información geográfica, demográfica, social y de infraestructura de los municipios.

3) **Perfil de la Administración Municipal.**— Cuenta con información sobre la composición y funcionamiento de las diferentes áreas de la

Administración Municipal.

4) Demandas Concretas de los Municipios. - Detecta aquellos rubros sobre los cuales los requerimientos de información y apoyo son mayores.

5) Directorios. - Contienen información de las instituciones, dependencias, autoridades y organizaciones involucradas en las acciones y el desarrollo de la vida municipal.

5) Galería de los Mapas.

El propósito de esta galería es mostrar de una manera directa la composición geográfica de cada Estado (su localización, las comunidades más importantes de cada municipio, las principales carreteras, mantos acuíferos, reservas ecológicas, distritos de riego y zonas arqueológicas) y conocer los principales programas y obras que los gobiernos federal y estatales realizan en los municipios, destacando fundamentalmente las acciones del Programa Nacional de Solidaridad.

6) Banco de Experiencias Municipales.

Por medio de éste se pretende rescatar los valiosos logros del trabajo permanente de los presidentes municipales y su comunidad.

Este Banco reúne y recaba los logros y soluciones de diferentes problemas, demandas y retos que durante el transcurso de su gestión han enfrentado los presidentes municipales del país.

El Banco de Experiencias Municipales se aboca principalmente a los cinco renglones siguientes:

- a) Participación comunitaria.*
- b) Hacienda Pública.*
- c) Ordenamiento Urbano, Ecología y Servicios Públicos.*
- d) Reglamentación Municipal.*

Con estas áreas se pretende que el Centro Nacional de Desarrollo Municipal cumpla con los objetivos a que hace referencia el decreto por el que cambió de denominación y se reorientaron sus objetivos, con el propósito fundamental de alcanzar el desarrollo político, jurídico, científico, social y cultural.

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

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

PRIMERA.- *El Municipio tuvo sus orígenes en Roma, al conquistar ésta nuevos pueblos, o cuando era su voluntad de ellos formar parte de su territorio, ya sea por la vecindad tan cercana a ella o bien, por medio de pactos. A estas ciudades se les dotó de determinada autonomía, pero sin que Roma perdiera el poder sobre ellas.*

SEGUNDA.- *En México, Hernán Cortés instala el primer Ayuntamiento en la Villa Rica de la Veracruz el 22 de abril de 1519 y, el segundo, en Coyoacán el 7 de abril de 1524, con objeto de legitimar su poder para obtener nuevos derechos por parte de la Corona para conquistar nuevas tierras.*

TERCERA.- *El Municipio encuentra su naturaleza jurídica en el Derecho, no se puede concebir únicamente como un hecho natural y anterior al Estado y al Derecho.*

CUARTA.- *El Municipio es una forma de gobierno, toda vez que cuenta con una población, un territorio y un gobierno y está dotado de*

facultades jurídicas, económicas, administrativas y socioculturales, y no únicamente su competencia se restringe a la prestación de servicios públicos.

QUINTA.- La evolución constitucional del Municipio Mexicano comenzó desde la Constitución de Cádiz de 1812 hasta la Constitución de 1917. Sin embargo, no en todos estos ordenamientos constitucionales se hizo una reglamentación clara y es, a partir de la Carta Magna de 1917, cuando realmente se consagra el Municipio, constituyendo un avance sin precedente en cuanto al régimen municipal.

SEXTA.- Los cambios económicos y sociales, la organización, la industrialización, la expansión de medios de comunicación social han influido también en la vida municipal, originando una significativa multiplicación de las demandas sociales, por ello, el legislador ha hecho reformas sustanciales al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo la de 1987 la que logró fortalecer al Municipio.

Con fundamento en esta Reforma Municipal, el Ejecutivo Federal expidió un decreto, publicado en el Diario Oficial de la Federación

el 3 de mayo de 1984, por el que se creó el Centro Nacional de Estudios Municipales, con objeto de que tuviera a su cargo labores de coordinación y promoción de estudios; recopilación de información y realización y publicación de investigaciones para coadyuvar al fomento del desarrollo de la Reforma Municipal.

SEPTIMA.— Para avanzar en el desarrollo municipal y lograr elevar el nivel de vida de los habitantes y transformar a los Municipios en promotores de su propio desarrollo, el Ejecutivo Federal expidió un Decreto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de noviembre de 1989, por medio del cual fue necesario reorientar los objetivos del Centro Nacional de Estudios Municipales hacia la elaboración y ejecución de programas y actividades que profundizaran en el desarrollo municipal, a través de acciones de información, orientación y asesoría, así como de coordinación, concertación y apoyo a los municipios del país y resultando oportuno cambiar su denominación a "Centro Nacional de Desarrollo Municipal".

Sin embargo, pese a que se están logrando algunos de sus objetivos, se propone que el Centro Nacional de Desarrollo Municipal sea un organismo autónomo, pues a la fecha es un órgano

desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, que cuente con patrimonio propio asignado por el Estado y, sobre todo, que sea una institución descentralizada del Gobierno Federal.

Si se logra tal objetivo, el Centro Nacional de Desarrollo Municipal tendrá mayor importancia y será realmente promotor de aspectos municipales en cuanto a sus actividades, estudios, investigaciones, publicaciones y criterios.

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

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, Miguel.** *Teoría General del Derecho Administrativo.* Novena Edición. México, 1990.
- ALBI, Fernando.** *Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico.* Ediciones Aguilar. Madrid, 1950.
- AZCARATE, Gumersindo de.** *Municipalismo y Regionalismo.* Colección Administración Local. Madrid, 1984.
- BIELSA, Rafael.** *Principios del Régimen Municipal.* Buenos Aires, Argentina, 1940.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio.** *Derecho Constitucional Mexicano.* Editorial Porrúa, S.A. México, 1986.
- CARMONA ROMAY, Adriano.** *Notas sobre Autonomía del Municipio.* Editorial Librería Martí. La Habana, 1950.
- *Ofensa y Defensa de la Escuela Sociológica del Municipio.* Editorial Librería Martí. La Habana, 1950.
- CARPIZO MACGREGOR, Jorge.** *Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal en México.* Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México, 1983.
- CASTILLO FARRERAS, Víctor Manuel.** *Estructura Económica de la Sociedad Mexicana.* Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1989.

CASTILLO VELASCO, José María. *Apuntamientos para el Estudio de Derecho Constitucional Mexicano.* Imprenta Castillo Velasco e Hijos. México, 1979.

COLIN, Mario. *El Municipio Libre. Colección Divulgación Histórica.* México, 1979.

CORDOVA, Efrén. *Curso de Gobierno Municipal. Editorial Universitaria de Puerto Rico. Río Piedras, 1964.*

COULANGES, Fustel de. *La Ciudad Antigua; Estudios sobre el Culto; el Derecho y las Instituciones de Grecia y Roma. Traducción de Daniel Moreno. Editorial Porrúa, S.A. México, 1983.*

CHAVEZ RAMIREZ, Juan Angel. *La Modernización Municipal. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Abril-Septiembre. México, 1986.*

CHAVEZ RODRIGUEZ, Carolina. *Historia de las Ideas sobre la Administración Pública. Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración. Vol. I. 1968-1969. Facultad de Derecho Universal Central de Venezuela. Caracas, Venezuela, 1971.*

DIAZ DEL CASTILLO, Bernal. *Historia de la Conquista de la Nueva España. Décima Edición. Colección Sépan Cuéntos. Editorial Porrúa, S.A. México, 1974.*

ELLUL, Jacques. *Historia de las Instituciones Jurídicas de la Antigüedad. Ediciones Aguillar. México, 1970.*

- FIX-ZAMUDIO, Héctor.** *La Justicia Municipal en la Constitución.* Editorial Porrúa, S.A. México, 1978.
- FRAGA, Gabino.** *Derecho Administrativo. Cuarta Edición.* Editorial Porrúa, S.A. México, 1978.
- FRITZ, Fleiner.** *Instituciones de Derecho Administrativo.* Editorial Labor, S.A. México, 1933.
- GARCIA MAYNEZ, Eduardo.** *Introducción al Estudio del Derecho.* Editorial Porrúa, S.A. México, 1986.
- GARZA, Sergio Francisco de la.** *El Municipio.* Editorial Jus. México, 1947.
- GONZALEZ, María del Refugio.** *Debate sobre el Régimen del Municipio en el Siglo XIX. En Ruiz Massieu y Diego Valadés. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano.* Editorial Porrúa, S.A. México, 1983.
- GRECA, Alcides.** *Derecho y Ciencia de la Administración Municipal. Fuentes del Derecho Municipal. Urbanismo. Tomo I.* Imprenta Universidad de Santa Fe. 1943.
- HERNANDEZ, Antonio María.** *Derecho Municipal. Teoría General. Vol. I.* Editorial Depalma. Buenos Aires, 1984.
- KELSEN, Hans.** *Teoría Pura del Derecho y del Estado.* Editorial Universitaria. Buenos Aires, Argentina, 1987.
- MORENO, Daniel.** *Derecho Constitucional Mexicano. Quinta Edición.* Editorial PAX. México, 1976.

- MORENO, Manuel M.** *La Organización Política y Social de los
Atecas. Secretaría de Educación Pública. México, 1984.*
- MUNRO, William B.** *The Government of American Cities. The
MacMillan Company. New York, 1936.*
- *Municipal Government and Administration. Vol I. The
MacMillan Company. New York, 1936.*
- MUROZ, Virgilio y RUIZ MASSIEU.** *Elementos Jurídico Históricos
del Municipio. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1979.*
- NAVA, Guadalupe.** *Cabildos de la Nueva España en 1808.
Secretaría de Educación Pública. México, 1973.*
- OCHOA CAMPOS, Moisés.** *El Municipio. Primera Edición. Colección
Cultura Municipal. México, 1981.*
- OLIVERA TORO, Jorge.** *Manual de Derecho Administrativo. Cuarta
Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1976.*
- OTS Y CAPDEQUI.** *Historia del Derecho Español en América y
del Derecho Indiano. Ediciones Aguilar. Madrid, España,
1969.*
- *El Estado Español en las Indias. Fondo de Cultura
Económica. México, 1965.*
- QUINTANA ROLDAN, Carlos Francisco.** *Comentarios al Artículo
115 Constitucional. Constitución Política de los Estados
Unidos Mexicanos Comentada. Universidad Nacional Autónoma
de México. Rectoría. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
México, 1985.*

— *El Régimen Municipal del Municipio en México. Tesis Doctoral. México, Noviembre, 1990.*

— *Derecho Municipal. Apuntes de la Cátedra de Derecho Municipal impartida en el Décimo Semestre de la Carrera de Licenciado en Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1989.*

RANGEL Alejandro. *El Municipio Mexicano. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1978.*

RENDON HUERTA, Teresita. *Derecho Municipal. Editorial Porrúa, S.A. México, 1985.*

ROBLES MARTINEZ, Reynaldo. *El Municipio. Editorial Porrúa, S.A. México, 1989.*

SAYEG HELU, Jorge. *Federalismo y Regionalismo Mexicanos. Instituto de Investigaciones Legislativas. Cámara de Diputados. México, 1984.*

SEHWERT, Arnaldo. *Curso de Gobierno Municipal. Maracaibo, Venezuela, 1967.*

SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo. Tomo I. Séptima Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1976.*

— *Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. Tercera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1965.*

TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México, 1976.

— **Leyes Fundamentales de México. Editorial Porrúa, S.A. México, 1986.**

TOCQUEVILLE, Alexis de. La Democracia en América. Tercera Reimpresión. Fondo de Cultura Económica. México, 1978.

TORO, Alfonso. Compendio de Historia de México. Editorial Patria, S.A. México, 1973.

TORRE VILLAR, Ernesto de la. La Constitución de Apatzingón y los Creadores del Estado de México. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1978.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, S.A. México, 1991.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas. Gobierno del Estado. Chiapas, 1991.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo. Comisión Estatal Electoral. Hidalgo, 1991.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Gobierno del Estado de México. 1987.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Gobierno del Estado. Oaxaca, 1991.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Comisión Estatal Electoral. Puebla, 1991.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. Gobierno del Estado. Quintana Roo, 1989.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz. Comisión Estatal Electoral. Veracruz, 1990.

Decreto de Creación del Centro Nacional de Estudios Municipales. Diario Oficial de la Federación. 3 de Mayo de 1984.

Decreto por el que el Centro Nacional de Estudios Municipales cambió de denominación a "Centro Nacional de Desarrollo Municipal". Diario Oficial de la Federación. 2 de Noviembre de 1989.

Iniciativa de Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional. Núm. 13.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa, S.A. México, 1990.

Ley Orgánica Municipal del Estado Libre y Soberano de Chiapas. Gobierno del Estado. Chiapas, 1991.

Ley Orgánica Municipal del Estado Libre y Soberano de Hidalgo. Gobierno del Estado. Hidalgo, 1991.

Ley Orgánica Municipal del Estado Libre y Soberano de México. Gobierno del Estado de México. 1987.

Ley Orgánica Municipal del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Gobierno del Estado. Oaxaca, 1991.

Ley Orgánica Municipal del Estado Libre y Soberano de Puebla. Comisión Estatal Electoral. Puebla, 1991.

Ley Orgánica Municipal del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. Gobierno del Estado. Quintana Roo, 1989.

Ley Orgánica Municipal del Estado Libre y Soberano de Veracruz. Comisión Estatal Electoral. Veracruz, 1990.

Poder Legislativo de la Unión. Cámara de Diputados. Los Derechos del Pueblo Mexicano. I Legislatura. México a través de sus Constituciones. Tomo VIII. Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1978.

OBRAS ENCICLOPÉDICAS

Enciclopedia Espasa Calpe.

Diccionario Enciclopédico Ilustrado. Tomo II. Selecciones Reader's Digest. Editorial México, S.A. de C.V. México, 1986.

Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo II. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Primera Reimpresión. Editorial Porrúa, S.A. México, 1985.